

La Città autonoma di Buenos Aires: un nuovo soggetto federale? Contributo al dibattito in corso sul nuovo Codice delle Autonomie locali (*)

di Roberta Billè

Sommario

1. Considerazioni introduttive. – 2. Lo status quo ante. – 3. La riforma costituzionale del 1994. – 4. Buenos Aires: Città autonoma e Capitale federale. – 5. Attuazione della riforma e problematiche derivate. – 6. La carta organizzativa della Città di Buenos Aires: Statuto o Costituzione? – 7. Definizione dello status giuridico della Città di Buenos Aires. Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive

La revisione intervenuta nel 1994 ha introdotto nella Costituzione argentina una serie di novità molto importanti per la ridefinizione dell'assetto federale; tra queste modifiche si richiama il riconoscimento di un potere statutario alla Città - Capitale federale di Buenos Aires. L'articolo 129 Cost. prescrive, infatti, che, attraverso rappresentanti eletti a tale effetto, la Città si doti di un proprio Statuto organizzativo.

L'obiettivo del presente contributo è quello di analizzare la storia e l'evoluzione di tale ente territoriale, che si trova allo stato attuale ad avere una natura del tutto particolare, nella prospettiva di richiamare gli ampi dibattiti in materia intercorsi tra costituzionalisti e amministrativisti.

(*) Il presente contributo è frutto di una rielaborazione approfondita di un precedente lavoro ora in corso di pubblicazione tra gli Atti del Convegno sui "Processi di *devolution* e transizioni costituzionali negli Stati unitari" svoltosi a Bologna il 24 e il 25 novembre 2006.

Ciò che indubbiamente emerge dallo studio della disposizione costituzionale richiamata, la cui attuazione è avvenuta per mezzo di una legge statale prima (cd. «legge di garanzia») e successivamente con lo Statuto organizzativo cittadino, è la sensibilità mostrata nel dare vita ad un modello territoriale nuovo, *sui generis*, pensato appositamente per rispondere alle esigenze economiche, produttive e sociali di una Città, quale è quella di Buenos Aires, che non può essere considerata un normale Comune, in quanto da sempre costituisce il perno su cui ruota l'intera economia nazionale e dove vivono ben 12 milioni di persone ⁽¹⁾.

Il riconoscimento di questo nuovo *status* manifesta molto bene una delle ragioni che ha portato alla revisione costituzionale del 1994, ovvero il rafforzamento del federalismo, a sua volta riflesso della democratizzazione che ha permeato la riforma *de qua*.

L'analisi critica di questo modello, che d'altro canto si situa all'interno di un processo che non si è ancora concluso, è stata svolta anche nella speranza di fornire un contributo per il dibattito in corso in Italia concernente la definizione dello *status* istituzionale di Roma Capitale ⁽²⁾, problematica sorta in seguito alla riformulazione dell'art. 114, comma 3, Cost. e, più in generale, la prossima istituzione delle Città Metropolitane, in quanto «enti autonomi ad ordinamento differenziato» ⁽³⁾.

(1) La storia della Città di Buenos Aires rievoca in molte sue parti il percorso evolutivo che ha contraddistinto la vita di altre Città-Capitali (federali e non); essa mostra, in particolare, notevoli somiglianze con l'*iter* seguito da Washington D.C., come mostrato da un'accurata analisi di N. OLIVETTI RASON, *Washington D.C. tra «centro» e «periferia»*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 1990, p. 192 ss.

(2) Si richiamano gli articoli 3 e 5 del disegno di legge-delega al Governo, che ha, tra le sue finalità, l'istituzione delle Città metropolitane e l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica, nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri il 19 gennaio scorso.

(3) Sulla base di quanto stabilito nell'art. 1, comma 3 della proposta di disegno di legge-delega per la costituzione della Città Metropolitane presentata dall'ANCI-Gruppo di lavoro "Città metropolitane", a cura di F. MERLONI, S. DOTA e V. NICOTRA, consultabile su www.astridonline.it/Roma-Capit/Atti-parla/Anci_testo-Citta-Metrop.pdf (24/01/2007). Sulla natura delle Città Metropolitane si rimanda al contributo di V. CERULLI IRELLI, *La provincia metropolitana*, consultabile su www.astridonline.it/Roma-Capit/Studi--ric/CERULLI-ProvinciaMetropolitana-7_2_0.pdf.

Prima, però, di entrare nel merito della questione, è doveroso accennare ai caratteri connaturati nel federalismo argentino. L'Argentina, da sempre luogo di incontro e di sintesi tra le tradizioni giuridiche nordamericane e quelle europee ⁽⁴⁾, non ha smentito questa sua peculiarità al momento di conferire allo Stato e alla sua forma di governo una struttura federale. Ciò è ancor più vero in una prospettiva diacronica, come si cercherà di spiegare in un rapido richiamo delle tappe che hanno delineato lo sviluppo federale dell'Argentina.

Nel 1853, con l'approvazione della Costituzione argentina, i costituenti decisero di importare un modello federale simile a quello statunitense. Perciò le Province argentine, in quanto potere originario e non derivato, riconobbero l'autorità e la sovranità di un livello federale, al quale, pur nella loro autonomia, si sottomisero, seguendo in questo modo lo schema classico del «federalismo aggregativo» ⁽⁵⁾. A tutt'oggi vige il tipico riparto di competenze degli Stati federali, ove ciò che non è espressamente delegato dagli Stati federati (in questo caso le Province) al Governo federale rimane di competenza statale (art. 121 Cost.).

Le Province vengono perciò così a godere di un'autonomia costituzionale, oltre che politica e istituzionale. Tale autonomia è sufficientemente garantita dalle previsioni costituzionali sia laddove esse dispongono la competenza della Corte Suprema della Nazione a giudicare in via esclusiva in tutti quei casi in cui essa sia messa in pericolo (art. 116 e 117 Cost.), sia laddove esse prescrivono che nel Senato federale vi siano tre senatori per ciascuna Provincia (art. 54 Cost.) fissandone così il ruolo di

(4) Vedi i richiami nella norma fondamentale argentina alla Costituzione di Cadice del 1812 (Spagna) e all'istituto dell' «intendenza» mutuato dall'esperienza francese e applicato, prima della riforma del 1994, alla Città di Buenos Aires. In questo senso C. I. ASTUDILLO REYES, *Modelli consolidati di decentramento nel sud del continente americano: Argentina e Brasile*, in G. PAVANI e L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Occidente – Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, 2006, p. 340.

(5) Per uno studio delle varie esperienze federative e confederative e per una ricostruzione delle differenze tra «federalismi aggregativi» e «federalismi disaggregativi» si rimanda a G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, 2004, p. 289 ss.

centro di raccolta di istanze territoriali decentrate.

La Costituzione federale pose comunque alcuni limiti a tale autonomia, in particolare nel prevedere che le Costituzioni statali fossero conformi al principio rappresentativo repubblicano e assicurassero, nei limiti della propria competenza territoriale, l'amministrazione della giustizia (art. 5 Cost.).

Fu prescritto un ulteriore limite alle Province, che più di tutti contraddistingue e differenzia il modello federale argentino da quello statunitense; si tratta del vincolo in forza del quale le Province, attraverso le proprie Costituzioni, debbono assicurare il regime municipale. Si dovrà aspettare, tuttavia, il 1994 per vedere direttamente riconosciuta nella Costituzione federale una vera e propria autonomia municipale.

Pur in presenza di questa sostanziale differenza è possibile affermare come il modello argentino riproducesse i caratteri tipici del federalismo «duale-competitivo» statunitense⁽⁶⁾, ovvero una distribuzione di poteri su due livelli, in una logica concorrenziale e asimmetrica, foriera di disparità e di disequilibrio tra le Province ricche, popolate e industrialmente avanzate (quali quelle sud-orientali) e le Province povere e demograficamente in difetto (quali quelle nord-occidentali).

Un progressivo cambiamento si è avuto a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso, il quale ha condotto all'affermazione di un federalismo maggiormente improntato alla concertazione e a fenomeni di aggregazione interni alle Province e tra lo Stato e le Province: si suole parlare a questo proposito di «federalismo cooperativo»⁽⁷⁾. La riforma costituzionale del 1994 ne ha definitivamente delineato i contorni, attraverso una serie di previsioni caratterizzate da un forte decentramento e dal riconoscimento della necessità di superare gli squilibri della Federazione argentina.

Si conferisce, per esempio, rango costituzionale al regime di compartecipazione alle imposte dirette e indirette, un vero e proprio federalismo fiscale, che, ai sensi dell'art. 75, comma 2,

(6) A. M. HERNÁNDEZ, *El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994*, contributo su *federalismi.it.*, n. 24/2005 (20/02/2007), p. 21.

(7) P. J. FRÍAS e altri, *Derecho Publico Provincial*, Buenos Aires, 1985, p. 389.

Cost. dovrà essere istituito con una legge/intesa tra lo Stato e le Province (oltre che, come si vedrà qui di seguito, la Città autonoma di Buenos Aires) e che avrà come scopo primario il perseguimento «di un livello equo di sviluppo, di qualità della vita e di pari opportunità su tutto il livello nazionale»⁽⁸⁾.

Al medesimo scopo è vocata la regionalizzazione prevista dal nuovo articolo 124 Cost., che dà facoltà alle Province di associarsi tra di loro al fine di dare vita ad un nuovo modello organizzativo interno (la Regione). L'effettiva creazione di Regioni non provocherebbe d'altro canto la perdita per le Province della propria autonomia, la quale al contrario ne uscirebbe rafforzata, dato che tale unione è stata voluta espressamente in Costituzione come strumento per il perseguimento dello sviluppo economico e sociale.

L'esperienza argentina di federalismo appare perciò originale nei suoi percorsi e nelle sue evoluzioni, reattiva ai disagi di un modello federale statico e solo apparentemente decentrato (come nei primi decenni) e ai cambiamenti derivanti da movimenti mondiali quali la globalizzazione⁽⁹⁾. Si avverte così una nuova consapevolezza dei livelli locali, intesi sia nella loro dimensione provinciale che in quella municipale (per definire questa nuova fase del federalismo argentino, si può parlare di «seconda ondata di decentramento»).

La rinnovata promozione delle periferie da parte del centro rafforza, inoltre, l'identità nazionale poichè permette un miglioramento dell'efficienza e del grado di partecipazione alla vita politica e sociale delle popolazioni afferenti ai singoli livelli di governo.

Non contrasta con tale logica, che anzi ne viene esaltata, la creazione di un nuovo soggetto federale, quale ora appare la Città autonoma di Buenos Aires, a metà strada tra un Comune e una Provincia. Perciò pare opportuno soffermarsi su tale ente territoriale, cercando di analizzarne accuratamente la disciplina

(8) La traduzione è nostra.

(9) A. M. HERNANDEZ e D. VALADES, *Rol de las regiones, provincias y municipios en el proceso de integración. Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, 2003, *passim*.

costituzionale, ma soprattutto l'attuazione ad essa seguita. L'esito di tale indagine permetterà di comprendere i cambiamenti che stanno attraversando la Nazione argentina, sempre più coinvolta dalle spinte democratiche e progressiste provenienti dall'esterno.

2. *Lo status quo ante*

Nella Costituzione che la Federazione argentina si diede nel 1853 non si incontrano riferimenti diretti alla Città di Buenos Aires; al contrario diversi sono i richiami alla Capitale Federale della Nazione.

Infatti, è solo dopo alterne vicende, dovute alla reticenza della Città a convertirsi nella Capitale, che con la legge n. 1029 del 1880 (denominata «Legge di Federalizzazione») Buenos Aires viene consacrata Capitale della Repubblica ai sensi dell'art. 3 della Costituzione allora vigente. Ciò fu reso possibile solo a seguito di un accordo politico tra la Legislatura di Buenos Aires ed il Congresso federale.

Tale reticenza nasceva, infatti, da una totale indipendenza della Città nei confronti di livelli territoriali superiori; già a partire dal 1826 la Provincia di Buenos Aires aveva cessato dall'esercizio delle sue funzioni nei confronti della Città di Buenos Aires.

E' centrale in questa analisi storica ed evolutiva avviare l'indagine dall'articolo 3 della Costituzione del 1853, il cui testo recitava: «le autorità che esercitano il potere esecutivo a livello federale risiedono nella città che si dichiara Capitale della Repubblica con legge speciale del Congresso, previa cessione da parte di una o più legislature provinciali del territorio da federalizzare⁽¹⁰⁾».

In questo specifico caso la Provincia di Buenos Aires aveva, come già detto, totalmente rinunciato a una qualsiasi forma di autorità verso la Città. Ciò ha permesso che Buenos Aires, una

(10) La traduzione è nostra.

volta raggiunto un accordo tra l'autorità cittadina e quella federale, potesse diventare direttamente la sede del potere statale.

L'ubicazione delle istituzioni federali nella Capitale ha avuto come conseguenza diretta la previsione dell'art. 67, comma 27, Cost., che conferiva al Congresso, organo legislativo federale, il potere di esercitare una legislazione esclusiva su tutto il territorio della Capitale, e l'art. 86, comma 3, Cost., che attribuiva al Presidente della Nazione, organo esecutivo federale, la carica al vertice del potere esecutivo della Capitale.

Tuttavia, già attraverso la lettura degli articoli della Costituzione del 1853, traspare la doppia anima della Città di Buenos Aires, alla cui condizione di Capitale si affianca il suo *status* di Comune (*Municipalidad*); dall'articolo 81, infatti, si evince la necessità di costituire nell'ambito del Comune di Buenos Aires una figura denominata «*Presidente de la Municipalidad*», una sorta cioè di Intendente della Città. Tale elemento rivela il riconoscimento di un regime municipale nella Capitale federale.

Il Presidente della Nazione, secondo la Costituzione del 1853, avrebbe quindi esercitato nella Capitale un potere diretto e, subordinato ad esso, si sarebbero create nel distretto federale le basi di un governo municipale ⁽¹¹⁾.

La natura del potere attribuito al Presidente della Nazione in riferimento al governo della Città è stato chiarito, attraverso l'attuazione del disposto costituzionale, da varie leggi che a partire dal 1853 hanno dettato l'organizzazione interna di Buenos Aires. Tra queste la legge organica del 1972 (n. 19.987) è quella che oggi permette di comprendere quale fosse la struttura organica della Città antecedente alla riforma costituzionale del 1994.

Nella legge organica appena richiamata si afferma che il Comune di Buenos Aires, come persona giuridica pubblica *statale*, esercita il governo e l'amministrazione della Città in conformità alle attribuzioni in essa stabilite (art. 1); il dato però più evidente di sottomissione della Città alla volontà politica del

(11) G.J. BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, 1988, p. 223.

Governo federale è rappresentato dalla previsione di nomina del *Presidente de la Municipalidad* da parte dello stesso Presidente della Nazione (art. 27). Questo meccanismo di designazione dell'Intendente cittadino faceva somigliare questa carica alla figura di un semplice delegato personale del Presidente ⁽¹²⁾, più che ad un soggetto politico a sé stante.

Questo rapido *excursus* storico serve per comprendere quale fosse lo *status* istituzionale della Città di Buenos Aires prima della riforma costituzionale del 1994.

Come si analizzerà nel prosieguo del lavoro, infatti, l'ultima revisione costituzionale effettuata ha avuto, tra le altre, la funzione di conferire rango costituzionale alla Città in quanto livello di governo e soggetto politico indipendente dalla sua condizione di Capitale del Paese, conferendo ad essa un'autonomia *sui generis*, la cui vera essenza è al centro a tutt'oggi di numerosi dibattiti. Manca, infatti, un consenso generalizzato sulla sua natura giuridica, considerato il suo carattere particolare e il suo essere contemporaneamente Comune e Capitale.

Già per gli interpreti del vecchio testo costituzionale fu un vero «rompicapo» l'inquadramento teorico da assegnare all'ente-Città di Buenos Aires. Non si può certo negare la presenza in questo di caratteristiche sia delle Province sia dei Comuni ⁽¹³⁾.

La Città, infatti, se con le Province condivideva il potere di eleggere direttamente i deputati e i senatori nazionali (potere che le permane) e indirettamente il Presidente e il Vice-

(12) J. DE GIOVANNI, *La ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución: una autonomía fundacional*, Buenos Aires, 1995, p. 39. L'A., partendo dal dato secondo cui logica vorrebbe che la Costituzione non incorresse nell'inutile e ridondante creazione di due funzionari pubblici dotati della stessa competenza, fa propria la teoria, abbracciata anche da altri autori, secondo cui si sarebbero dovuti limitare i poteri del Presidente della Repubblica a quelli di stretto interesse nazionale.

Teoria, di fatto, confermata dalle parole della Corte Suprema, la quale, nella sua giurisprudenza, ha affermato come il Comune di Buenos Aires non potesse essere considerato "una semplice ripartizione amministrativa nazionale"; l'autorità nazionale incaricata di dargli un'organizzazione interna avrebbe dovuto perciò garantirgli i poteri necessari per il perseguimento dei suoi fini (sentenze 303:285 e 305:1780).

(13) Si ricorda come i Comuni, ai sensi dell'art. 5 della Costituzione del 1853, fossero enti necessari la cui istituzione e configurazione spettava (e spetta attualmente) alle stesse Province.

Presidente della Nazione (ora non più, dato che con la riforma del 1994 si è approvato un sistema di elezione diretta del titolare del potere esecutivo federale e del suo Vice), non godeva di certo del loro potere legislativo e giudiziario⁽¹⁴⁾, e tanto meno del potere di darsi una propria Costituzione.

Rispetto ai Comuni, invece, la Città di Buenos Aires, in qualità di Capitale federale, aveva due caratteristiche che contribuivano a definirne una posizione differenziata:

- l'esplicita previsione in Costituzione;
- il non assoggettamento ad alcuna autorità provinciale.

Tuttavia tali differenze hanno finito con l'essere meramente formali e solo apparentemente segni di uno *status* più favorevole. Ciò in particolare perché il mancato assoggettamento ad una Provincia non ha significato per la Città di Buenos Aires essere necessariamente più libera di autodeterminarsi.

Inoltre la previsione in Costituzione della Città-Capitale federale di Buenos Aires, se da una parte garantiva maggiormente la sua esistenza, dall'altra rendeva più difficile una correzione del suo *status* in senso maggiormente autonomistico, data la rigidità del testo costituzionale.

A questo proposito è interessante affiancare alle osservazioni fatte anche qualche parola sulla recente evoluzione di cui è stato protagonista il costituzionalismo provinciale (i primi esempi di questo cambiamento si riscontrano nelle Costituzioni delle Province di Chubut e di Rio Negro del 1957), a seguito della quale i Comuni hanno acquisito un ruolo di primo piano nella nuova ondata di decentramento, che ha attraversato l'esperienza federale argentina (vedi *supra*), vedendosi perciò

(14) Con la legge organica n. 19.987 il Congresso nazionale ha delegato alla Città un potere normativo da esercitarsi attraverso un *Consejo deliberante*. A tale organo perciò è stato conferito il potere di emettere ordinanze in materie come la sanità, la viabilità e i servizi e opere pubbliche (art. 9), il cui valore di legge è stato oggetto di discussione da parte di amministrativisti e costituzionalisti. Relativamente, invece, al potere giudiziario l'art. 50 della stessa legge stabilisce come spetti alla Giustizia Municipale giudicare sulle contravvenzioni alle disposizioni municipali e alle norme nazionali la cui applicazione corrisponda al Comune di Buenos Aires.

Il fatto che questi poteri fossero etero-imposti dal Congresso attraverso disposizioni puntuali circa l'organizzazione interna e l'ambito di competenza non facevano dell'ente-Città di Buenos Aires un ente autonomo alla stregua delle Province.

riconoscere la qualifica di «entità giuridico-politiche». Tale cambiamento ha significato in gran parte delle Province l'attribuzione ai Comuni del potere di darsi un proprio statuto di autonomia. Il livello comunale ha così affiancato al proprio carattere di «municipio-amministrazione» quello di «municipio-governo». Ovvero il Comune, da ente territoriale che aveva come fine precipuo la prestazione di servizi pubblici locali, si è trasformato in un ente con proprie facoltà di autodeterminazione politica⁽¹⁵⁾.

L'evoluzione dell'ente territoriale Comune ha fatto maggiormente sentire la necessità di ripensare la posizione nello Stato federale della Città di Buenos Aires, la quale, non potendosi dare per Costituzione un proprio ordinamento istituzionale, era evidentemente privata alla radice di autonomia. Ciò sarebbe stato possibile solo con una revisione del testo costituzionale che avrebbe dovuto fondarsi sull'affermazione della natura elettiva delle istituzioni della Città, e, in particolare, del vertice del potere esecutivo locale.

3. La riforma costituzionale del 1994

Come tutte le modifiche apportate al testo costituzionale dalla Convenzione costituente del 1994, anche la creazione della Città autonoma di Buenos Aires partì dall'idea di fondo di consolidare la democrazia. La mancanza, infatti, di una partecipazione cittadina alla vita delle istituzioni locali, dovuta all'essere Buenos Aires, prima che Comune, la Capitale federale, aveva reso impellente la riconsiderazione della Città e della vita poli-

(15) La possibilità di riconoscere il carattere autonomo, e non solo autarchico, ad un Comune, in presenza di determinati requisiti, si riscontra anche in un *obiter dictum* di una sentenza del 1989 della Corte Suprema (*Rivademar, Angela c/ Municipalidad de Rosario*, sent. 312:326). Si veda come commento a questa A. B. BIANCHI, *La Corte Suprema ha extendida la carta de autonomía a las municipalidades*, in *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 1989-C, p. 47 ss. e M. G. ABALOS, *La autonomía y el federalismo en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994. Especial referencia a la autonomía municipal*, in *La ley Gran Cuyo*, 2000, p. 417.

tica svolta in seno ad essa ⁽¹⁶⁾.

C'era poi da considerare il paradosso che condizionava la Città di Buenos Aires: se formalmente essa si presentava come un distretto federale dotato di mera autarchia, la densità della sua popolazione, la capacità di riscuotere imposte e il tipo di servizi che prestava la facevano assomigliare in tutto e per tutto ad una Provincia ⁽¹⁷⁾.

La cornice della riforma del 1994 era inoltre contrassegnata, nelle sue linee generali, dalla volontà di dare un riconoscimento formale alla nozione di autonomia (non solo territoriale), come dimostra l'inserimento nel nuovo testo dell'art. 123, che vincola ciascuna Provincia ad assicurare, nelle proprie carte costituzionali, l'*autonomia municipale*, e non più solo il *regime municipale*.

Sin da subito, però, risultò chiara l'intenzione di mantenere comunque su piani distinti la Città di Buenos Aires rispetto a qualsiasi altro ente comunale, persistendo in essa la particolarità di non essere territorio sottomesso ad alcuna Provincia e conservando lo *status* di Capitale federale.

Il risultato di questa nuova spinta autonomistica è ben visibile nel nuovo art. 129 della Costituzione federale che recita:

«La Città di Buenos Aires gode del *regime di governo autonomo*, con facoltà proprie di legislazione e giurisdizione, e il suo capo di governo viene eletto direttamente dai cittadini.

Una legge garantisce gli interessi dello Stato nazionale, fintanto che la Città di Buenos Aires sia capitale della Nazione.

Nel quadro di quanto esposto in questo articolo, il Congresso della Nazione convocherà gli abitanti della Città di Buenos Aires, perché, mediante i rappresentanti che sceglieranno a tale fine, dettino lo Statuto organizzativo delle sue istituzioni ⁽¹⁸⁾».

Lo *status* giuridico della Città ha così subito trasformazioni

(16) In questo senso le parole di uno tra coloro che fecero parte della Convenzione Costituente del 1994: A.M. GARCÍA LEMA, *La reforma de la Ciudad de Buenos Aires*, in H.D. ROSATTI, R. BARRA, A.M. GARCÍA LEMA, H. MASNATTA, E. PAIXÃO, H. QUIROGA LAVIÉ, *La reforma de la Constitución*, Buenos Aires, 1994, p. 361 ss.

(17) *Ibidem*, p. 361 ss.

(18) La traduzione è nostra.

sostanziali, pur alla luce di una imprecisa disposizione costituzionale, che non ha mancato di sollevare un ampio dibattito relativo all'entità dell'autonomia da riconoscere a tale ente ⁽¹⁹⁾.

All'art. 129 si affianca inoltre una serie di altre disposizioni che aiuta a comprendere il nuovo ruolo della Città nel panorama federale argentino e la sua specialità. Si mantiene negli artt. 44, 45 e 54 Cost. l'equiparazione della Città alle Province per l'elezione delle cariche politiche nazionali, ma con una differenza non irrilevante rispetto al precedente testo. I costituenti del 1994 non fanno più unicamente riferimento alla Capitale Federale, ma anche alla Città di Buenos Aires come distretto politico elettorale. Si afferma, infatti, espressamente che «[i]l Senato è composto da tre senatori per ciascuna provincia e da tre senatori per la città di Buenos Aires» (art. 54 Cost.), senza fare più esplicita menzione della Capitale federale. Se non fosse chiara in tale norma la volontà di considerare la Città come un *quid* non collegato alla sua condizione di Capitale federale, tale intenzione è manifesta nel nuovo art. 45, dove si dice che «[l]a Camera dei Deputati è composta da rappresentanti eletti direttamente dai cittadini delle Province, della Città di Buenos Aires, e della Capitale in caso di un suo trasferimento...».

Tale dato testuale fa emergere due considerazioni: la prima è che il costituente del 1994 ha lasciato aperta la possibilità che la Città di Buenos Aires in futuro possa non essere più la Capitale federale, come risulta evidente dalla lettura degli artt. 45 e 129, comma 2, Cost.; la seconda è che in caso di trasferimento della Capitale, la nuova Capitale rimarrebbe priva di rappresentanti al Senato ⁽²⁰⁾.

(19) A.A. SPOTA, *Naturaleza político-institucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994*, in *Revista Jurídica Argentina La ley*, 1995-A, p. 971; l'A. afferma che «governo autonomo» non significa autonomia istituzionale, ma un esecutivo eletto attraverso elezioni popolari. In questo senso anche G. RISSO, *Condición jurídico-política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, in *Boletín La ley*, 26/01/2004, p. 1. *Contra* G.J. BIDART CAMPOS in *Seminario "Status Jurídico de la Ciudad de Buenos Aires"*, Biblioteca del Congreso de la Nación, Dirección Referencia Legislativa, 1997, p. 79.

(20) M.G. ABALOS, *Buenos Aires luego de la Reforma: ¿Nuevo Sujeto del Federalismo?*, in G. J. BIDART CAMPOS e A. GIL DOMÍNGUEZ (cur.), *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2001, p. 7.

Corollario della prima considerazione è che la volontà politica dei costituenti di riconoscere lo *status* di governo autonomo alla Città di Buenos Aires ha fatto sì che la condizione di Capitale della Città non costituisse variabile da cui far dipendere la sua autonomia ⁽²¹⁾.

Altra disposizione costituzionale che segna la specialità della Città rispetto a qualsiasi altro Comune è l'art. 75, che regola le attribuzioni del Congresso federale sul versante dell'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa; il suo secondo comma, infatti, riferisce che la distribuzione dei contributi avverrà tra la Nazione, le Province e la Città di Buenos Aires e si effettuerà in relazione alle competenze, ai servizi e alle funzioni di ciascuna di queste.

Si riscontra qui una coincidenza di trattamento tra le Province e la Città, che tuttavia si fa più problematica quando essa non viene menzionata tra i soggetti che dovranno partecipare alla formazione della legge-intesa, che istituirà il regime di compartecipazione a tali contributi ⁽²²⁾. E' vero, infatti, che questa assegnazione dovrà avvenire per Costituzione tenuto conto delle competenze, dei servizi e delle funzioni dell'ente e dovrà essere equitativa, solidale e dare priorità al perseguimento di un grado equivalente di sviluppo, qualità della vita e uguaglianza di opportunità in tutto il territorio federale. Tuttavia

(21) In questo senso M.A. GELLI, *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, Buenos Aires, 2004, p. 876.

(22) R. DROMI e E. MENEM, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, 1994, p. 423; gli AA., che hanno fatto parte della Convenzione costituente del 1994, considerano priva di conseguenze effettive questa omissione, ritenuta da loro «involontaria». Questo perché il Senato risulta comunque integrato da rappresentanti della Città di Buenos Aires; inoltre essa partecipa, attraverso propri rappresentanti, all'organismo fiscale federale (*Comisión Federal de Impuestos*) voluto dal costituente del 1994 (art. 75, comma 2) con la funzione di controllo e di fiscalizzazione dell'esecuzione della legge di compartecipazione fiscale. Per tale motivo la Città, secondo gli AA, non potrà non essere tenuta in conto ai fini della distribuzione dei fondi in caso di approvazione di eventuali trasferimenti ad essa di competenze, di servizi o di funzioni con la rispettiva assegnazione di nuove risorse.

D'altro canto la clausola transitoria terza dello Statuto organizzativo della Città autonoma di Buenos Aires sancisce come spetti alla Città affermare il suo diritto a partecipare a parità di condizioni nel dibattito e nella elaborazione del regime di compartecipazione federale delle imposte.

ciò non toglie che la Città di Buenos Aires, sulla base del disposto costituzionale, non potrebbe sottrarsi in caso di disaccordo, con una sua decisione istituzionale autonoma, ad un regime alla cui costituzione non ha partecipato e dovrebbe rivolgersi alla giustizia federale per ottenere l'eventuale annullamento della distribuzione effettuata con la legge di compartecipazione ⁽²³⁾.

Gli avvenimenti politici successivi al 1994 hanno in realtà mostrato come, nonostante il dettato dell'art. 75, comma 2, Cost., quando è stato il momento di stipulare l'accordo tra la Nazione e le Province che ha regolato le basi per il regime di compartecipazione federale, al tavolo dei negoziati abbia partecipato anche la Città autonoma di Buenos Aires ⁽²⁴⁾.

Resta comunque il fatto che la Costituzione riconosce la capacità di imporre tributi indiretti alle sole Province.

Analogamente alle Province ad essa è riconosciuta, ai sensi dell'art. 124 Cost., la facoltà di creare regioni e celebrare accordi internazionali; tuttavia, per rendere effettivo questo potere la Città autonoma di Buenos Aires dovrà attendere l'approvazione della normativa statale ⁽²⁵⁾, che chiarirà i contorni di questo potere. Per essa, infatti, e a differenza di quanto

(23) Preoccupazioni espresse da H. QUIROGA LAVIÉ, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: comentada*, Buenos Aires, 1996, p. 37.

(24) La legge di ratifica dell'accordo corrisponde alla n. 25.570 (27 febbraio 2002). Si segnala, inoltre, la *Resolución General Interpretativa* n. 34/2006 (30/05/2006), con la quale la *Comisión Federal de Impuestos* ha precisato come non si possa riconoscere che «il testo costituzionale incorpori espressamente la Città autonoma di Buenos Aires come un partecipante in più al regime di compartecipazione federale delle imposte» (la traduzione è nostra). A questo fine essa viene parificata alle Province nel loro potere di partecipare alla distribuzione delle risorse del Tesoro Nazionale. Pertanto la *Comisión* chiede che venga data agli artt. 3, comma 3, e 5 della legge n. 23.548 (legge di compartecipazione fiscale attualmente vigente e precedente al 1994) un'interpretazione conforme a questa nuova versione della Città di Buenos Aires.

(25) Infatti, sebbene l'art. 124 della Costituzione non lo dica espressamente, l'interpretazione più plausibile è quella secondo cui spetti al Congresso nazionale dettare il regime speciale per la Città di Buenos Aires in materia di regionalizzazione e di accordi internazionali. In questo senso M.A. GELLI, *La Constitución Estatuyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, in *Boletín La ley*, 21/03/1997, p. 1, nota 7, per quanto l'A. utilizzi a questo proposito, in modo impreciso, la dizione "trattati internazionali", in quanto a nostro parere riferibile solo agli Stati.

previsto per le Province (per i cui accordi è comunque prescritta una compatibilità con le linee di politica estera nazionale e nel rispetto delle facoltà delegate dalle Province al Governo federale, oltre che della finanza pubblica statale), la disposizione costituzionale non sarà immediatamente applicativa.

Infine l'art. 125 Cost. equipara i poteri della Città autonoma a quelli provinciali in merito alla facoltà di conservare nel proprio ambito territoriale organismi di sicurezza sociale per gli impiegati pubblici e i liberi professionisti, disposizione che rivela un'apertura a politiche di sostegno e di protezione delle attività professionali nonostante le politiche di privatizzazione praticate nel corso degli anni novanta dall'allora Presidente Menem. A tale potere si affianca quello di promuovere il progresso economico, lo sviluppo umano, la creazione di nuovo lavoro, l'educazione, la scienza, la conoscenza, la cultura; si tratta di materie rientranti tutte nell'ambito della potestà concorrente Stato-Province (e Città autonoma di Buenos Aires).

4. *Buenos Aires: Città autonoma e Capitale Federale*

Come già anticipato, il regime di autonomia previsto per la Città di Buenos Aires non la priva della sua condizione di Capitale della Repubblica⁽²⁶⁾, ciò che fa permanere in essa il carattere di distretto federale.

La Capitale è il luogo dove risiedono le autorità rappresentative del potere centrale, perciò non si può negare che la Città continui a costituire allo stato attuale un territorio federalizzato⁽²⁷⁾, perlomeno nei limiti specifici dettati dalla necessità di tute-

(26) Per uno studio approfondito sullo *status* di Città-Capitale in altri ordinamenti, europei e non, si rimanda al lavoro svolto dal Servizio studi del Senato - Ufficio delle ricerche sulle questioni regionali e autonomie locali, *Roma capitale- L'esperienza comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi, Vienna, Washington D.C.*, ora in *Roma capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato*, Roma, Senato della Repubblica, 2004. Quaderni di documentazione, n.39.

(27) J. DE GIOVANNI, *La Ciudad de Buenos Aires*, cit., p. 64; l'A. chiarisce come ciò che è federale nella Capitale è il suo territorio e non il governo autonomo della Città. *Contra* G.J. BIDART CAMPOS in *Seminario "Status Juridico de la Ciudad de Buenos*

lare interessi dello Stato federale. Ed è per questo che la federalizzazione non investe in senso stretto tutto il territorio e non governa, come criterio generale, l'esercizio di ogni attività della Città, dal momento che ora Buenos Aires possiede un forte grado di autodeterminazione politica, totalmente sconosciuto prima del 1994⁽²⁸⁾.

Da quanto detto deriva che il Congresso federale manterrà come attribuzione, prevista già nella Costituzione del 1853, l'esercizio di una legislazione esclusiva nel territorio della Capitale (art. 75, comma 30, Cost.), da non intendere più tuttavia come negazione di una potestà legislativa della Città.

Giova ricordare come il secondo comma dell'art. 129 Cost. preveda ora l'approvazione da parte del Congresso di una legge che garantisca gli interessi dello Stato sulla Città di Buenos Aires, fintanto che questa mantenga lo *status* di Capitale federale, essendo perciò di titolarità dello Stato la decisione sul riparto della competenza legislativa tra il legislatore federale e il legislatore della Città, in presenza dell'esigenza superiore di preservare gli interessi del livello statale.

La legge attuativa si sarebbe dovuta limitare, nell'intento del costituente, a garantire gli interessi dello Stato federale. In questo senso la Città di Buenos Aires avrebbe dovuto assoggettarsi alla giurisdizione federale, ma solo nei limiti del compimento dei fini specifici della Nazione, ovvero di quei fini ritenuti essenziali per l'esercizio dei poteri di cui sono investite le autorità statali e per il perseguimento degli obiettivi per i quali è stato istituito il governo federale⁽²⁹⁾. Si vedrà come questa logica di

Aires”, cit., p. 80, il quale ritiene che la Città di Buenos Aires non possa più essere considerata “territorio federalizzato” perchè il Presidente della Nazione ha perso la titolarità del potere esecutivo locale e immediato sulla Capitale. Inoltre l’A. ritiene che un’affermazione del genere priverebbe di senso il disposto dell’art. 75, comma 31, della Costituzione che prevede, tra le attribuzioni del Congresso, anche la possibilità di disporre l’intervento federale sulla Città di Buenos Aires (oltre che sulle Province). (28) H.D. ROSATTI, *Status juridico de la Ciudad de Buenos Aires*, in *Revista Juridica Argentina La ley*, 2000-E, p. 165 ss. Parla, a questo proposito, della Città di Buenos Aires come ambito geografico non federalizzato però sottomesso alla giurisdizione federale parziale, A.M. VITOLO, *El poder judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, in *Revista Juridica Argentina La ley*, 2000-B, p. 1214.

(29) J. ARGÜELLO, *Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes para la*

fondo non abbia impedito al legislatore federale di estendere la propria competenza al di là del necessario.

L'assoggettamento alla giurisdizione federale trova comunque una sua ragion d'essere nel fatto che Buenos Aires è, *rebus sic stantibus*, la Capitale della Nazione. Da ciò deriva che, nell'ipotesi in cui un giorno si dovesse decidere di trasferire la Capitale in un'altra sede territoriale, la Città di Buenos Aires sarebbe del tutto equiparabile ad una Provincia, dal momento che la sua competenza legislativa, per quanto delegata e non originaria come quella della Province, non incontrerebbe più alcun limite che non sia strettamente costituzionale.

5. Attuazione della riforma e problematiche derivate

La legge che ha dato attuazione all'art. 129, comma 2, Cost. è la n. 24.588, approvata nel novembre del 1995. Essa è stata oggetto di numerose critiche da parte del mondo accademico e politico per la presenza di alcune disposizioni manifestamente incostituzionali⁽³⁰⁾.

L'intento dei costituenti di prevedere limitazioni specifiche alla legislazione della Città autonoma, in qualità di Capitale federale, era evidente: la «legge di garanzia» degli interessi nazionali prevista dall'art. 129, comma 2, Cost., avrebbe dovuto sostanziarsi, secondo quest'ottica, in un'individuazione degli interessi concreti che lo Stato federale ritenesse necessario garantire nel territorio della Città⁽³¹⁾ e non in un elenco, come di fatto avvenuto, delle competenze legislative esclusive dello Stato. L'art. 2 della legge n. 24.588 fa tuttavia intendere il reale portato restrittivo dell'interpretazione data a questa normativa

discusión sobre sus alcances constitucionales, in *Revista Jurídica Argentina La ley*, 1995-A, p. 806.

(30) Tra gli altri, si veda A.M. VITOLO, *op. cit.*, p. 1214, il quale, oltre a denunciare la incostituzionalità, ne rileva anche la mancanza di ragionevolezza denunciandone l'inadeguatezza dei mezzi rispetto ai fini.

(31) J. DE GIOVANNI, *La Ciudad de Buenos Aires*, cit., p. 96. Vedi anche J.M. ARNEDO BARREIRO, *Fundamentos para la reforma institucional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1994, p. 34 ss.

quando afferma: «...la Nazione conserva tutto il potere non attribuito dalla Costituzione al governo autonomo della Città di Buenos Aires, ed è titolare di tutti quei beni, diritti, poteri e attribuzioni necessari per l'esercizio delle sue funzioni⁽³²⁾».

Come reazione a questa invasione statale, l'Assemblea incaricata di dare vita allo Statuto organizzativo buenosairense formulò una espressa *Dichiarazione di Autonomia* il 2 agosto 1996. In tale dichiarazione si affermò l'accettazione delle sole limitazioni imposte all'autonomia della Città dall'art. 129 Cost. e dalle altre disposizioni costituzionali che definiscono i contorni di tale autonomia; si ritenne inoltre viziata di illegittimità costituzionale la legge n. 24.588 a causa delle restrizioni imposte alla Città relativamente alle sue funzioni legislative e giurisdizionali; si rivolse, infine, al Congresso argentino una mozione sottolineando l'urgenza di procedere ad una modifica della «legge di garanzia»⁽³³⁾.

Questa posizione si riflette nello stesso Statuto organizzativo della Città, dove l'art. 1, comma 2, stabilisce come la Città eserciti tutto il potere non conferito dalla Costituzione al Governo federale. In tale norma non si riscontra alcun riferimento alla «legge di garanzia» e si denota un'implicita equiparazione della posizione della Città a quella delle Province, come si evince dalla ripresa della medesima formula che utilizza l'art. 121 Cost. («Le province conservano tutto il potere non delegato da questa Costituzione al Governo federale...»).

In questo modo la volontà dei costituenti della Città è andata nel senso di ribaltare la logica, imposta dalla legge n. 24.588, secondo cui i poteri nazionali sono la regola e quelli locali

(32) La traduzione è nostra. E' evidente come quanto prescritto dall'art. 2 vada nella direzione opposta al significato di autonomia pensato dal costituente: la Costituzione riformata aveva, infatti, concesso al governo della Città autonoma gli attributi del potere statale che non entrassero in collisione con interessi dello Stato nazionale. In questo senso G. SARMIENTO (e al.), *La reforma constitucional interpretada*, Buenos Aires, 1995, p. 18.

(33) A partire dal 2002 sono stati diversi i progetti di legge presentati alla Camera e al Senato per chiedere la modificazione della legge n. 24.588: si ricordano i progetti nn. S-0086/04, 2656-D-03 e il 2987-D-02, che, caducato per la scadenza dei termini per la presentazione del progetto, è stato ripresentato nell'aprile del 2004. Dal sito www.buenosaires2010.org.ar (12/10/2006).

l'eccezione, parificando la Città autonoma di Buenos Aires alle Province.

Il fatto perciò che la Costituzione federale abbia preferito non circoscrivere tassativamente le funzioni legislative e giurisdizionali della Città di Buenos Aires, rimettendo questa decisione agli stessi costituenti buenosairesi e lasciando al Congresso la scelta degli interessi federali da preservare, ha in definitiva ottenuto l'effetto opposto.

Sarebbe stato quindi preferibile che la Costituzione fosse più restrittiva nella sua definizione del concetto di autonomia della Città. In questo modo, infatti, si sarebbe evitata la situazione conflittuale nella quale oggi i due livelli di governo si trovano e che è causa di incertezza giuridica, per la presenza di antinomie.

Incertezza che non è stata placata nemmeno da un pronunciamento della Corte Suprema («*Gauna, Juan Octavio c. acto comicial*» del 29 marzo 1997), che – in un *obiter dictum* – ha stabilito come la legge n. 24.588 abbia la funzione di conferire diretta attuazione all'art. 129 Cost., ciò che comporta, secondo la Corte, un suo assoluto rispetto da parte dello Statuto organizzativo della Città.

I problemi sorti dall'attuazione dell'art. 129 Cost. attraverso la «legge di garanzia» non si sono esauriti con la delimitazione restrittiva delle competenze legislative della Città autonoma: tale legge ha, infatti, contribuito a definire una prospettiva di carattere recessivo anche nei riguardi della funzione giurisdizionale.

Le difficoltà interpretative della volontà dei costituenti del 1994 in questo caso erano causate dalla presenza nel testo costituzionale di una norma nella quale si dichiara che l'applicazione dei codici di diritto sostanziale spetta ai tribunali federali e provinciali, a seconda della competenza, senza alcun riferimento alla Città autonoma (art. 75, comma 12)⁽³⁴⁾.

(34) E' pur vero che un'interpretazione restrittiva dell'art. 75 non si adeguerebbe alle regole di esegesi della Costituzione previste della Corte Suprema, la quale ha stabilito che nessuna norma della Legge Fondamentale debba essere interpretata in forma isolata, scollegata dal contesto in cui risiede; l'interpretazione, secondo la Corte, deve

E così l'art. 8 della «legge di garanzia» ha stabilito che la giustizia federale ordinaria della città di Buenos Aires manterrà la sua attuale giurisdizione e competenza permanendo a carico del potere giurisdizionale della Nazione.

E' riconosciuta, invece alla Città di Buenos Aires la competenza a giudicare in materia contenzioso-amministrativa, tributaria e, inoltre, in materia anagrafica e in presenza di contravvenzioni e di infrazioni, sempre che le controversie collegate a tali ambiti rimangano in un ambito strettamente locale. Questo chiaro intento restrittivo delle potenzialità della Città nelle sue funzioni giurisdizionali ha comportato l'affermazione di un potere giudiziario locale poco differente (sebbene *in melius*) rispetto al periodo pre-riforma.

Se però la giurisdizione dei giudici nazionali ordinari della Capitale federale poteva avere senso in passato, mancando la Città di autonomia e risultando pertanto conferita ad un organo giurisdizionale statale la competenza a conoscere delle controversie sorte nel distretto della Capitale oggi, tuttavia, queste ragioni hanno cessato di esistere⁽³⁵⁾. Perciò quella che viene denominata giustizia federale ordinaria della Capitale, che esercita una giurisdizione simile a quella dei tribunali provinciali, dovrebbe oggi corrispondere alla giustizia della Città di Buenos Aires. Permarrebbe, invece, in capo ai giudici federali (di stanza, per l'appunto nella Capitale Buenos Aires) la titolarità della protezione degli interessi del governo federale nella Città di Buenos Aires, come avviene, del resto, per qualsiasi altra Provincia⁽³⁶⁾.

A questa logica sembra comunque essersi conformato di re-

effettuarsi, al contrario, integrando le norme nell'unità sistematica della Costituzione, comparandole, coordinandole e armonizzandole, in modo da avere tra di esse una congruenza e una relazione (sentenza 312:2192).

(35) Appare, infatti, totalmente priva di logica l'ipotesi che dei vicini di casa debbano ricorrere alla giustizia nazionale per risolvere conflitti che potrebbero e dovrebbero essere risolti dalla giurisdizione più prossima a questa realtà locale, mancando tra l'altro veri interessi federali a supporto di tale decisione normativa.

(36) J. DE GIOVANNI, *La Organización de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. Códigos. Su Construcción. Su Ley Orgánica. El ministerio Público*, in G.J. BIDART CAMPOS e A.G. DOMINGUEZ (cur.), *Instituciones*, cit., p. 313 ss.

cente il Governo federale. Infatti, sulla base dell'art. 6 della «legge di garanzia», che prevede la facoltà che lo Stato e la Città di Buenos Aires celebrino intese relative al trasferimento di organismi, funzioni, competenze, servizi e beni, si è stipulato un accordo (dicembre 2000) per mezzo del quale si è previsto il trasferimento progressivo di competenze penali della giustizia federale al potere giurisdizionale della Città autonoma di Buenos Aires ⁽³⁷⁾.

Sembra perciò plausibile pensare che, in maniera progressiva, vi sarà un trasferimento a favore del potere giudiziario cittadino delle funzioni attualmente esercitate dalla giustizia ordinaria federale. In tale modo si sanerebbe la evidente incostituzionalità di una previsione, come quella dell'art. 8 qui considerato, il cui contenuto e la cui finalità non corrispondono effettivamente alla volontà di fondo di tutelare interessi dello Stato federale ⁽³⁸⁾.

Si auspica, inoltre, che sulla base dell'art. 6 si ponga rimedio ad un'altra anomalia della medesima legge, che sottrae alla Città di Buenos Aires la competenza a dotarsi di un proprio organo di Polizia locale. L'art. 7, infatti, stabilisce come «[i]l Governo nazionale continu[i] ad esercitare, nella Città di Buenos Aires, la sua competenza in materia di sicurezza e protezione delle persone e dei beni.

La polizia federale argentina mantiene funzioni di polizia di sicurezza...nell'ambito della Città di Buenos Aires...» ⁽³⁹⁾.

Da ultimo si segnala un'ulteriore limitazione degli strumenti di cui dovrebbe disporre la Città di Buenos Aires a seguito della sua nuova posizione nell'ordinamento.

Questa volta tale limitazione è avvenuta ad opera della Corte Suprema. Infatti, nel caso «*Cincunegui, Juan B. c. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*» (18 novembre 1999), la massima autorità giurisdizionale della Federazione argentina ha escluso la propria competenza originaria ed esclusiva, confor-

(37) L'accordo è stato ratificato con la legge n. 25.752.

(38) J.O. GAUNA, *op. cit.*, p. 707.

(39) La traduzione è nostra.

memente a quanto previsto negli artt. 116 e 117 Cost. ⁽⁴⁰⁾, a giudicare di cause in cui sia parte la Città autonoma di Buenos Aires, per il fatto di non essere questa una Provincia.

Ancora una volta, quindi, hanno giocato in senso restrittivo dell'autonomia della Città prevista nell'art. 129 Cost., le stesse norme della Costituzione, in particolare quelle antecedenti alla riforma del 1994. La Corte non ha ritenuto evidentemente opportuna un'interpretazione sistematica del disposto degli artt. 116 e 117, tale da poter affermare che anche la Città autonoma, come *soggetto della relazione federale* ⁽⁴¹⁾, possa costituire parte attiva, o passiva, di un giudizio svolto in unica istanza dalla Corte Suprema.

6. *La carta organizzativa della Città di Buenos Aires: Statuto o Costituzione?*

Per quanto riguarda la fase pre-costituente della Città di Buenos Aires, il terzo comma dell'art. 129 Cost. ha previsto la convocazione, per mano del Congresso della Nazione, delle elezioni cittadine per la scelta dei candidati a cui affidare il compito di redigere e di approvare il proprio Statuto organizzativo, *grundnorm* della Città.

Nel 1996 tale disposizione costituzionale ha trovato attuazione permettendo così alla Città autonoma di Buenos Aires di godere di un proprio atto *costitutivo* (da non confondere con l'atto *istitutivo* delle Province, antecedente alla Costituzione).

Ai membri della Convenzione statutaria è stato chiesto di definire la nuova autonomia della Città, attraverso la creazione e l'organizzazione delle sue istituzioni, in conformità a quanto previsto dalla Costituzione federale.

(40) La Corte suprema, infatti, è chiamata a giudicare in modo esclusivo ed originario, ovvero in unica istanza, nelle cause che riguardino affari concernenti ambasciatori, ministri e consoli stranieri, e in quelle nelle quali sia parte una Provincia. Questo elenco è stato, perciò, considerato dalla Corte tassativo.

(41) G.J. BIDART CAMPOS e A.G. DOMINGUEZ, *La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia y la Ciudad de Buenos Aires*, in *Boletín La ley*, 12 giugno 2001.

Appare chiara l'intenzione dei costituenti nazionali di concepire tale atto quale strumento finalizzato a disciplinare profili organizzativi interni alla Città; ciò si evince, *a contrario*, chiaramente dall'art. 5 Cost., dove a proposito dell'atto istitutivo delle Province si chiarisce come spetti a ciascuna Provincia dettare per sé una «Costituzione...d'accordo con i principi, dichiarazioni e garanzie della Costituzione nazionale⁽⁴²⁾». L'utilizzo del termine «Statuto organizzativo», nell'art. 129 Cost., al posto di «Costituzione» rivela, infatti, appieno tale distinzione logica.

Gli estensori dello Statuto organizzativo della Città si sarebbero dovuti limitare a dare attuazione all'autonomia riconosciuta alla Città unicamente attraverso l'organizzazione dei poteri delle sue nuove istituzioni: ovvero avrebbero dovuto creare una norma superiore rispetto al proprio ordinamento interno ma con unicamente la funzione di istituire gli organi detentori del potere e i meccanismi di raccordo con la popolazione.

Altro elemento che diversifica in partenza questo atto rispetto ad una comune costituzione provinciale è l'essere essa soggetta non solamente al testo della Costituzione, ma anche a quanto disposto dalla legge statale di garanzia degli interessi federali, che, per quanto valida e limitativa fintanto che la Città sia anche la Capitale della Federazione argentina, spiega attualmente i suoi effetti fortemente riduttivi.

Perciò questo atto costitutivo presenta nelle sue premesse tratti simili alle fonti di autonomia comunale contemplate dalle Costituzioni provinciali, soprattutto dopo l'affermazione costituzionale dell'autonomia municipale⁽⁴³⁾. Nelle ultime modifi-

(42) La traduzione è nostra.

(43) Ad oggi sono circa 120 i Comuni delle Province argentine che si sono dotati di una propria carta organica; in particolare la Patagonia è la Regione che raccoglie le Province con il maggior numero di carte comunali vigenti. Si vedano i dati forniti da L.J. FIDYKA, *Participación Ciudadana en el ámbito Municipal. Estudio de las Cartas Orgánicas Municipales de la Patagonia*, Buenos Aires, 2003. A favore di questa assimilazione G. J. BIDART CAMPOS, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, 1996, p. 545. *Contra* A. M. HERNÁNDEZ, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, 1997, p. 208 e M. A. EKMEDKJIAN, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1999, p. 795.

che alle Costituzioni provinciali apportate sulla scia delle revisioni alla Costituzione federale la tendenza è peraltro nel senso di riconoscere ad esse il carattere di norme fondamentali, veri e propri strumenti politici e giuridici che permettano il riconoscimento di una serie di situazioni giuridiche soggettive, oltre che la disciplina della struttura organizzativa dell'ente⁽⁴⁴⁾.

L'intenzione dei costituenti buenosairesi di andare oltre il dettato di una «carta» organica municipale si evince tuttavia già dallo scollamento tra la terminologia utilizzata in Costituzione, in seno all'art. 129 Cost., e quella utilizzata nello Statuto organizzativo della Città.

Nel Preambolo dello Statuto, infatti, la Città viene assimilata in tutto e per tutto ad una Provincia laddove si afferma che i rappresentanti del popolo della Città integrano la Nazione «in fraterna unione federale con le Province». Inoltre in esso si dispone l'approvazione e la promulgazione della «presente *Costituzione* come *Statuto organizzativo* della Città», facendo in tale caso perciò uso di entrambi i termini in un tentativo di conciliare la denominazione data alla norma di base della Città con il disposto dell'art. 129 Cost.⁽⁴⁵⁾.

La differenza che ha voluto marcare la Città, nella redazione della propria Carta organizzativa, rispetto al dettato costituzionale, non si limita d'altro canto ad una questione meramente formale: si è, infatti, inserito un catalogo di diritti e di politiche settoriali, che appare eccessivo nella sua regolamentazione e nella sua estensione e che potrebbe far sorgere quei tipici problemi di competenza, verosimilmente caratteristici del rapporto tra lo Stato e le Province piuttosto che tra lo Stato e i Comuni. Per quanto, infatti, la Costituzione federale contempra livelli minimi di protezione e promozione dei diritti, che implicano a favore degli enti federati la potestà di arricchire la propria di-

(44) La dottrina ha parlato a questo proposito di «potere costituente locale»; vedi sul punto L.J. FIDYKA, *Territorio y participación ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales de la Patagonia*, V Seminario Nacional de Redmuni: La Reforma municipal pendiente perspectivas y prospectivas, dal sito www.sgp.gov.ar (11/10/2006).

(45) In senso critico R. C. BARRA, *Buenos Aires: el Estatuto Organizativo no es constitución*, in *El Derecho*, Tomo 168, 1996, p. 1117 ss.

sciplina con ulteriori misure garantistiche, potrebbe essere ipotizzabile un'invasione del livello federale ogni qualvolta il riconoscimento di nuovi diritti, o l'innalzamento della loro tutela, da parte di un ente decentrato dovesse comportare obblighi aggiuntivi a carico dello Stato⁽⁴⁶⁾. Appare, inoltre, del tutto superflua la disposizione secondo cui vigono nella Città «tutti i diritti, le dichiarazioni e le garanzie della Costituzione nazionale, le leggi della Nazione e i trattati internazionali ratificati e che si ratificheranno⁽⁴⁷⁾» (art. 10 Statuto organizzativo).

Non si nasconde tuttavia la qualità redazionale e la sensibilità pluralistica della Carta, che, in quanto oggetto di concertazione sociale nella fase della sua progettazione, appare un ottimo esempio del costituzionalismo sociale.

Ciò non toglie che i costituenti buenosairensi, partendo dal presupposto esattamente contrario a quello stabilito dalla legge di garanzia – «la Città esercita tutto il potere non conferito dalla Costituzione nazionale al governo federale» (art. 1, comma 2, Statuto organizzativo) –, abbiano contribuito a rendere più nebulosa la fisionomia e lo *status* giuridico della Città.

7. *Definizione dello status giuridico della Città di Buenos Aires: un'autonomia in costruzione. Conclusioni*

Il grado di indefinitezza dell'art. 129 Cost. e la problematica attuazione di questo disposto, gravida di antinomie per la presenza di situazioni normative diametralmente opposte l'una con l'altra nei loro intenti, ha avuto come logica conseguenza una incertezza nella definizione dello *status* giuridico della Città di Buenos Aires.

Appare indiscutibile che ci si trovi in presenza di un nuovo soggetto territoriale, frutto del potenziamento del federalismo argentino insito nella riforma costituzionale del 1994.

La sua trasformazione è evidenziata anche dal collegamento

(46) M.A. GELLI, *La Constitución Estatuyente*, cit., p. 2.

(47) La traduzione è nostra.

ora reso diretto tra il vertice dell'esecutivo cittadino e il corpo elettorale, di cui esso è, quindi, espressione e che viene convocato ogni quattro anni per scegliere chi dirigerà la politica della Città.

Il nuovo modello istituzionale così configurato non è altro che una rivisitazione della forma di governo federale, di stampo presidenzialista e contraddistinto da una moderata separazione dei poteri tra l'organo legislativo e l'organo esecutivo.

Per tale motivo è stato paragonato ad una vera e propria Provincia⁽⁴⁸⁾, anche se di quest'ultima non ha i caratteri della originalità rispetto allo Stato federale e non partecipa alla medesima maniera del potere legislativo e giurisdizionale. Limitare, infatti, tale realtà territoriale assimilandola ad un normale Comune⁽⁴⁹⁾ significherebbe non tener conto della particolarità insita nell'ente qui considerato: la Città di Buenos Aires, infatti, non è sottoposto al controllo di nessun livello di governo superiore, a differenza delle *Municipalidades* rispetto alle Province di appartenenza.

In realtà si può tranquillamente giungere alla conclusione che essa non si identifichi con nessuna delle due categorie, proprio perché il suo tratto tipico è dettato dall'aver caratteristiche sia dell'una che dell'altra. Ciò che, invece, appare totalmente da escludere è la denominazione che ad essa è stata alle volte data di «Città-Stato»⁽⁵⁰⁾, in quanto definizione impropria in uno Stato federale dove, con la parola «Stato», s'intende l'insieme del territorio e della popolazione delle Province, a cui si aggregano i territori di competenza federale, con i loro rispettivi governi. Non si dimentichi, inoltre, che nella complessità della realtà federale lo Stato è l'unico soggetto dotato di sovranità⁽⁵¹⁾.

(48) M.A. EKMEDKJIAN, *op. cit.*, p. 787.

(49) R.C. BARRA, *El status juridico de la Ciudad de Buenos Aires*, in *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Giugno 2002, p. 14 ss.

(50) Si vedano, tra gli altri, J. DE LA RÛA, *El nuevo status juridico de la ciudad de Buenos Aires*, in *Boletín La ley*, 17/11/1994 e A. GIL DOMÍNGUEZ, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico*, Buenos Aires, 1997, p. 103 ss.

(51) A.R. DALLA VIA, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1996, p. 21.

E', del resto, evidente la volontà del costituente federale nel senso di riconoscere alla Città un'autonomia *sui generis*, differente da quella meramente comunale. Basti pensare a tutte le disposizioni costituzionali nelle quali la Città viene affiancata alle Province.

Nello stesso testo costituzionale si ravvisa, inoltre, la possibilità di un rafforzamento di questa autonomia – che in questo caso potrebbe comportare un conferimento alla Città di Buenos Aires dello *status* provinciale –, ma solo al sopravvenire di una condizione: lo spostamento della Capitale federale.

Come già si è anticipato nel corso della analisi, la condizione di Capitale, se da una parte conferisce a Buenos Aires prestigio e visibilità internazionale, dall'altra comporta l'onere di una perenne sottomissione ad interessi di tipo federale.

La Città di Buenos Aires continua pertanto a configurarsi come un'autonomia in costruzione, che però, a distanza di 10 anni dalla sua costituzione, ha mostrato di essere un punto di riferimento per i suoi «cittadini» oltre che un modello di democrazia, che induce a ripensare in senso maggiormente partecipativo i rapporti autorità locali-cittadini ⁽⁵²⁾ ad ogni livello di governo.

(52) La grande sensibilità che la Città ha mostrato di avere verso il tema della democrazia diretta e partecipativa, che l'ha portata ad enunciare nel suo Statuto il principio del mandato imperativo, sebbene limitato al verificarsi di certe condizioni (art. 67), ha raggiunto la sua massima espressione nell'attuale proposta di dar vita al cd. "bilancio partecipativo", che prevede l'introduzione nel bilancio del 2007 delle cinque proposte più votate dai residenti.