

La città nell'ordinamento giuridico

Micol Roversi Monaco

Questo scritto esamina come l'ordinamento giuridico italiano consideri la città, la cui veste istituzionale è il Comune urbano e la Città metropolitana, analizzandone i tre elementi costitutivi di ente territoriale: territorio, popolazione e istituzione rappresentativa. Per quanto riguarda il territorio, i confini degli enti territoriali locali non sempre coincidono con l'unità economico-sociale della città; per quanto riguarda la popolazione, il criterio della residenza non tiene conto di coloro che vengono in contatto stabilmente con l'amministrazione locale e dovrebbero essere considerati parte di essa; e l'istituzione rappresentativa della città è legata alle decisioni prese da altri livelli politici. Lo Stato stabilisce gli ambiti dell'autonomia locale. Per questo sembra auspicabile la presenza di rappresentanti dei Comuni (e dunque anche delle Città metropolitane) nel Parlamento nazionale, perché possano partecipare al processo di elaborazione delle politiche che incidono sui propri spazi di autonomia.

1. La veste istituzionale della città

Il termine "città", il cui significato non è unico per tutte le scienze¹, nell'articolo 18 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, d'ora in avanti TUEL) indica un titolo onorifico, attribuito ai Comuni «insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza» con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno². Dunque, il carattere di città è legato a fat-

(1) M. WEBER, *Die Stadt*, Mohr, Tübingen, 1999, trad. italiana, *La città*, Donzelli Editore, Roma, 2003, p. 47, osservava ad esempio che nel senso politico-amministrativo «può essere considerato una città anche un centro abitato che da punto di vista economico non potrebbe aspirare a questo nome».

(2) Ci sono, poi, simili previsioni negli ordinamenti regionali: ad esempio la l.r. Friuli Venezia Giulia n. 4 del 2003, all'art. 4, prevede che il titolo di "Città" venga concesso con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale per le autonomie locali, ai Comuni particolarmente importanti sotto il profilo storico-culturale, demografico e socio-economico,

tori di tipo storico-culturale e, relativamente al requisito, indefinito, della, «attuale importanza», ad altri parametri, come quelli legati all'esercizio di funzioni politiche, allo svolgimento di attività economiche e commerciali, all'erogazione di servizi, alla popolazione³.

A livello internazionale ed europeo si è invece affermata una distinzione tra *city* e *municipality* che fa leva su dati relativi alla popolazione. La *city*, secondo la definizione elaborata dalla Commissione europea e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico⁴, corrisponde alla *municipality* o alle *municipalities* raccolte intorno a un "centro urbano" caratterizzato da una determinata densità della popolazione (1.500 abitanti per chilometro quadrato) e da un determinato numero di abitanti (come minimo 50.000). Tutte le *municipalities* con almeno metà della loro popolazione all'interno del centro urbano possono diventare parte della *city*, ed essa è definita in base a tre requisiti: che esista un collegamento al livello politico, che almeno il 50% della popolazione della *city* viva nel centro urbano e che almeno il 75% della popolazione del centro urbano viva nella *city*. Seguendo questa definizione, si è rilevato che nella maggior parte dei casi la *city* coincide con un'unica *municipality* che copre tutto il centro urbano. In altri casi, invece, il centro urbano si estende oltre (c.d. "*city underbound*"), e tre sono i possibili approcci a questa situazione: creare una *greater city*, che può includere una sola *city* (come nel caso di Atene) o più *cities* (come nel caso di Porto, costituita da Porto, Vila Nova de Gaia, Gondomar, Va-

«che presentino poli di gravitazione nell'ambito del territorio circostante, nel cui territorio siano presenti insediamenti produttivi, industriali, turistici, storico-archeologici o commerciali di rilevanza nazionale o internazionale».

(3) Sul conferimento del titolo di città: A. DE VARGAS MACHUCA, *Città* (voce), in *Novissimo digesto italiano*, III, Torino, Utet, 1938; S. CATTANEO, *Città* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1960; A. PUBUSA, *Città* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

(4) Report OCSE, *Redefining "Urban" - A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, 2012, consultabile su http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban_9789264174108-en (ultimo accesso gennaio 2017). Cfr. L. DIJKSTRA, H. POELMAN, *Cities in Europe. The New Oecd-Ec Definition*, consultabile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf (ultimo accesso gennaio 2017), in cui si riporta che le città che rientrano nella definizione ospitano il 40% della popolazione europea, mentre il 30% risiede in paesi e periferie; inoltre, che hanno il maggior numero di città Germania, Regno Unito e Francia.

longo e Matosinhose); coprire un unico centro con più *cities* (come nel caso di Poole e Bournemouth); oppure combinare questi due approcci (come nel caso di Parigi, il cui centro urbano è coperto da una *greater city* e diverse *cities* vicine più piccole). Il primo approccio, cioè quello di creare una *greater city*, è stato seguito dalla l. n. 56/2014, che ha istituito alcune Città metropolitane.

Nell'ordinamento giuridico italiano la veste istituzionale della città, così come definita a livello nazionale, internazionale ed europeo, è quindi rappresentata dal Comune urbano⁵ e dalla Città metropolitana. In questo scritto si cercherà di verificare come l'ordinamento giuridico consideri la città, analizzando i tre elementi costitutivi della sua veste di ente territoriale: territorio, popolazione e istituzione rappresentativa.

2. Il territorio

Il territorio è elemento costitutivo degli enti territoriali minori⁶, loro presupposto necessario⁷, allo stesso modo in cui lo è per lo Stato. Infatti, da un lato esso definisce la competenza dell'ente⁸, che può svolgere la propria attività unilaterale di natura pubblicistica entro e non oltre i confini assegnati alla sua circoscrizione: il territorio è limite per le attività di tipo autoritativo, e con riferimento a queste si pone come ve-

(5) Tuttavia, il nostro ordinamento, seguendo il modello francese, di omogeneità e uguaglianza, non opera distinzioni tra Comuni (per popolazione, estensione territoriale, condizioni economiche e sociali): cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo*, vol. II, parte I, Milano, Società editrice libraria, 1908, ora in *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 436-437, che ricorda che in diversi disegni di legge si era tentato di operare una classificazione dei Comuni per individuare un regime adatto ad ogni tipologia. Il tentativo era stato vano perché non si erano trovati criteri validi e si era osservato che a dati esteriori non sempre corrispondono dati sostanziali: per esempio, esistono Comuni molto piccoli che hanno il carattere di città e agglomerazioni numerose di abitanti che hanno invece l'aspetto di Comuni rurali.

(6) Cfr. S. ROMANO, *Il Comune*, cit., pp. 631-635.

(7) Cfr. U. FORTI, *La funzione giuridica del territorio comunale*, in *Studi e questioni di diritto amministrativo*, Torino, 1906, p. 71.

(8) Cfr. T. PERASSI, *Paese, territorio e Signoria nella dottrina dello Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1912, p. 46 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *Osservazioni intorno a taluni aspetti del territorio comunale*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, p. 294.

ro e proprio “limite territoriale” nel senso che non sono possibili⁹ attività svolte fuori di esso: gli atti sarebbero nulli perché adottati da un ente privo di potere.

L'individuazione dell'elemento del territorio ha come fine la migliore corrispondenza con la realtà economica e sociale¹⁰. Però, di fatto può accadere che i confini del Comune urbano o della Città metropolitana non corrispondano a quelli della città. In alcuni casi, infatti, essi non sono neanche facilmente percepibili: emblematico è il caso della «città diffusa»¹¹, cioè la trama edificata rada ma diffusa e continua, che unisce senza separazioni nette diversi agglomerati urbani.

L'ordinamento consente di modificare i confini degli enti territoriali, per adeguarli ai possibili mutamenti economici o sociali, attraverso un procedimento costituzionalmente previsto¹². Per i Comuni è la Regione che, ai sensi dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, può con pro-

(9) Secondo G. CUGURRA, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, in *Dir. amm.*, 1, 2003, p. 204, un ente territoriale minore non può mai produrre in via unilaterale e autoritativa modificazioni su persone o cose situate nel territorio di un altro ente territoriale minore, poiché queste si verificano o sulla base di forme di cooperazione fra i due enti interessati o perché è l'ordinamento generale che assicura l'osservanza del comando dell'ente territoriale minore; è dunque riscontrabile un superamento della dimensione territoriale dell'ente nelle forme di collaborazione tra diverse amministrazioni o tra amministrazioni e privati: in questi casi mediante l'esercizio del potere si concorre alla determinazione del contenuto di un altro provvedimento amministrativo i cui effetti si estendono anche al di fuori dell'ambito territoriale di pertinenza. Ma, come chiarito da G. MIELE, *I poteri degli enti autarchici fuori del loro territorio*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1987, pp. 9-10, in senso proprio non si ha extraterritorialità né nel caso in cui un Comune abbia in base a una convenzione o alla legge potestà di pretendere qualcosa da un altro Comune, poiché si tratterebbe di diritti e obblighi che investono non il territorio dell'ente destinatario ma la persona di questo; né nel caso in cui si procuri i mezzi della sua sussistenza con atti privatistici; né nel caso in cui ponga in essere atti bilaterali con altri soggetti, poiché non vi sarebbe un atto soltanto dell'ente, ma un atto che risulta dalla collaborazione di entrambi i soggetti.

(10) Afferma M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territoriale definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, p. 541, che «ogni organizzazione è disegnata in funzione di interessi umani ed è il territorio che alimenta, individua, circoscrive questi interessi»; dunque il territorio viene considerato come misura del bisogno amministrativo nella sua concretezza e attualità, e del modo migliore di soddisfarlo, in modo che si stabilisca la dimensione organizzativa tecnicamente più corretta per la prestazione e per il godimento dei servizi stessi (territorio-efficienza).

(11) Cfr. B. SECCHI, *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Roma, 2005.

(12) Si veda E. FERIOLI, *Commento all'art. 133 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino, Utet, 2006, pp. 2548-2558.

pria legge istituire nuovi Comuni e modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni, sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste da legge regionale (art. 15 TUEL). I Comuni possono promuovere il procedimento di fusione per incorporazione in un Comune contiguo, sentite le popolazioni interessate mediante *referendum* consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla Regione di incorporazione (art. 1, c. 130, della l. n. 56/2014).

Il territorio delle Città metropolitane, invece, in sede di prima attuazione della legge istitutiva coincide con il territorio delle Province cui sono subentrate. Secondo la Corte costituzionale¹³ la legittimità di questa previsione del legislatore statale risiede nel fatto che rimane ferma l'iniziativa dei Comuni per l'adesione, anche *ex post*, alla Città metropolitana e la facoltà di uscirne: il mutamento della circoscrizione della Città metropolitana richiede l'iniziativa dei Comuni, il parere della Regione e una legge statale, in quanto corrispondente alla modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe alla Città metropolitana, in conformità con l'articolo 133, primo comma, della Costituzione; nel caso in cui la Regione interessata esprima parere contrario è previsto l'intervento del Governo, dapprima con la promozione di un'intesa tra la Regione e i Comuni interessati, poi, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, con la decisione se approvare o meno la modifica territoriale, presentando in caso affermativo il disegno di legge contenente modifiche territoriali di Province e di Città metropolitane al Parlamento (art. 1, c. 6, della l. n. 56/2014).

Per altro verso, l'elemento del territorio si lega al carattere della politicità e della rappresentatività propri dell'Ente locale territoriale, espresso anche dall'art. 3 TUEL che definisce il Comune come «Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo», e dall'art. 112 TUEL, secondo il quale «gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile

(13) Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 50, in *Giur. Cost.*, 2, 2015, p. 432 ss., punto 3.4.2.

delle comunità locali». Ciò si riflette anche sulle attività non autoritative, cioè sull'attività di diritto privato, sull'erogazione dei servizi pubblici locali e sull'iniziativa economica: tali attività devono perseguire l'interesse della comunità territoriale rappresentata, e in questo senso il territorio viene in rilievo non come limite territoriale in senso stretto ma come "limite funzionale", che non è tale da rendere giuridicamente impossibili (o anomale) queste attività non autoritative svolte al di fuori del territorio, se esse sono funzionali all'interesse del secondo elemento costitutivo dell'Ente locale territoriale, cioè la popolazione¹⁴.

3. La popolazione

La popolazione della città è costituita da un consistente numero di soggetti¹⁵ per i quali esiste una istituzione che persegue le loro esigenze. Per la dottrina classica¹⁶ la popolazione corrisponde alla comunità stabilmente legata al territorio: l'appartenenza al territorio determina l'appartenenza alla comunità. La relazione di appartenenza che lega all'amministrazione viene ricondotta al concetto di "cittadinanza amministrativa", che precedentemente presupponeva, ora invece è stata distinta, la "cittadinanza politica": si tratta, infatti, di una cittadinanza che conferisce posizioni giuridiche soggettive non dipendenti dallo *status* di cittadino-sovrano, consistenti nella titolarità dei diritti di elettorato degli organi di governo locale e dei diritti sociali (legittimazione a usufruire dei servizi pubblici). È opinione comu-

(14) Esempio ne potrebbe essere lo svolgimento di attività *extramoenia* da parte di società locali erogatrici di servizi pubblici; su questo punto sia consentito il rinvio a M. ROVERSI MONACO, *I limiti operativi delle società partecipate per i servizi pubblici locali*, in *Mumus*, 1, 2013, pp. 89-116.

(15) Osserva M. RONCAVOLO, *Città* (voce), in *Enciclopedia Einaudi*, III, Torino, 1978, che non è possibile trovare indici validi per tutte le civiltà, perché le soglie dell'urbano variano nel tempo e nello spazio: come sopra ricordato, l'indice elaborato nel 2012 a scala europea è di 50.000 abitanti. Nel nostro ordinamento originariamente era stato fissato in 10.000 abitanti dall'art. 45 del r.d. n. 314/1896, poi riprodotto nell'art. 40 del r.d. n. 61/1929; in seguito l'art. 32 del r.d. n. 651/1943 eliminò il riferimento al requisito della popolazione, come attualmente il già citato art. 18 TUEL.

(16) S. ROMANO, *Il Comune*, cit., p. 446; secondo l'Autore la popolazione corrisponde al complesso di individui che costituiscono "l'anima unica" dell'ente, nel quale si immedesimano, appartenendo gli Enti locali territoriali alla categoria delle comunità politiche o corpi territoriali (*ivi*, pp. 426-427).

ne che la cittadinanza amministrativa spetti alla popolazione residente¹⁷. Accanto ai residenti, poi, ci sono i turisti, gli studenti non residenti, i pendolari, i titolari di seconde case, che, con carattere più o meno stabile, fruiscono della città e dei suoi servizi¹⁸. La loro presenza rileva per la definizione di politiche locali, ma non corrisponde a nuovi interessi da perseguire da parte dell'ente: la relazione di appartenenza alla popolazione dell'ente territoriale locale non pare, infatti, assimilabile alle relazioni accidentali che possono intercorrere tra coloro che sono meri destinatari delle prestazioni dell'ente (come il servizio di trasporto pubblico, i servizi culturali) in quanto momentaneamente presenti sul suo territorio.

Il criterio della residenza è, però, legato a un atto di certazione, l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, che potrebbe non corrispondere alla situazione di fatto. Si può ad esempio verificare il caso in cui la residenza venga fissata in un'abitazione non utilizzata come tale per ragioni fiscali, superando i controlli previsti dalla legge¹⁹. La nozione civilistica di residenza, poi, si riferisce al fatto di dimorare abitualmente in un dato luogo. Tuttavia, oltre all'elemento fisico, oggettivo, la giurisprudenza dà rilievo anche all'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, deducibile dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali. Così, siccome per l'art. 3 del d.P.R. n. 223/1989 non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri Comuni o all'e-

(17) R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1, 2004, p. 201 ss.; C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 3, 2002, p. 487 ss.; F. PUGLIESE, *Sull'amministrazione "consensuale": nuove regole, nuove responsabilità*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, che parla di un concetto di cittadinanza non tecnico-giuridico ma sociale e a geometria variabile (p. 25), nella quale il *denizen* (l'abitante) prende il posto del *citizen* (p. 70).

(18) M. CAMELLI, *Governo delle città, profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, 2011, p. 340.

(19) Cfr. F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali: contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 157 e 161. Ai sensi degli artt. 18-bis e 19 del d.P.R. n. 223/1989, infatti, l'ufficiale dell'anagrafe, cioè il Sindaco in qualità di ufficiale di Governo, ha il potere-dovere di disporre gli accertamenti necessari per verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale: sopralluoghi presso l'abitazione, richiesta di informazioni ai vicini, richiesta di esibizione di bollette per utenze di servizi pubblici e di ogni altro elemento utile per comprovare l'effettiva presenza sul territorio comunale.

stero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata, si deve valutare la volontà di fare ritorno al luogo di provenienza, desumibile dal fatto che vi si conservi l'abitazione, vi si ritorni quando possibile e si mantenga in essa il centro delle proprie relazioni familiari e sociali²⁰. Diversamente, si tiene conto della residenza di fatto, se non corrispondente alla residenza anagrafica, e la sua prova può essere fornita con ogni mezzo, dato che le risultanze anagrafiche hanno valore solo presuntivo²¹.

D'altro canto, anche il criterio del domicilio potrebbe individuare lo stabile collegamento con il territorio dell'ente. Nella società attuale, infatti, la residenza spesso non coincide con il domicilio, cioè il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei propri affari e interessi, a prescindere dalla presenza fisica. La nozione stessa di domicilio è stata introdotta nel nostro ordinamento²² perché le mutate condizioni sociali e politiche avevano permesso ai soggetti di ampliare sia quantitativamente sia qualitativamente la loro sfera di azione e di movimento²³. Nell'ordinamento ci sono, poi, altri elementi che possono essere indice di uno stabile collegamento con l'amministrazione locale. Se si guarda ai presupposti impositivi dell'imposta comunale unica (l. n. 147/2013, art. 1, c. 639), essi sono il possesso di immobili (per l'imposta municipale propria) e la fruizione di servizi comunali a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile (per il tributo per i servizi indivisibili, TASI, e per la tassa sui rifiuti, TARI). In alcuni Statuti comunali, inoltre, si riconoscono diritti di partecipazione ai cittadini non residenti, che nel Comune esercitano la propria attività prevalen-

(20) Corte Cass. civile, sez. II, 14 marzo 1986, n. 1738, in *Giust. civ. Mass.*, 3, 1986.

(21) Tra molte: TAR Potenza (Basilicata), sez. I, 20 aprile 2011, n. 220, in *Foro amm. TAR*, 2011, 4, 1391; Consiglio di Stato, sez. IV, 2 novembre 2010, n. 7730, in *Foro amm. CDS*, 2010, 11, 2328; TAR Genova (Liguria), sez. II, 7 giugno 2007, n. 1051, in *Foro amm. TAR*, 2007, 6, 1988; T.A.R. Catania (Sicilia), sez. III, 21 dicembre 2006, n. 2507, in *Foro amm. TAR*, 2006, 12, 4061. Pare superato il diverso approccio formalistico seguito da Corte Cass. civile, sez. lav., 6 aprile 1984, n. 2240, in *Giust. civ.* 1985, I, 870.

(22) A differenza di quello francese, in cui si fa esclusivo alla residenza definita come il luogo in cui si ha il proprio "*principal établissement*" (artt. 102 e 103 *code civil*).

(23) P. FORCHIELLI, *Domicilio, residenza e dimora* (dir. priv.) (voce), in *Enc. dir.*, XIII, 1964.

te di lavoro e di studio²⁴. Ancora, analizzando la situazione giuridica degli stranieri regolarmente soggiornanti, l'art. 8, c. 5 TUEL, così come l'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), prescindono dal requisito della residenza quando stabiliscono che lo Statuto comunale²⁵ ne debba promuovere forme di partecipazione alla vita pubblica locale.

Alla luce di quanto sinora detto, non essendovi una definizione positiva di "comunità territoriale" e dato che è l'Ente locale con l'organizzazione della sua azione a definire l'ambito della cittadinanza locale²⁶, il criterio della residenza si potrebbe integrare con altri. Sembrano ancora attuali i criteri del passato, corrispondenti ai criteri per individuare la qualità di contribuente, che servivano per dare la qualità di elettore: oltre alla residenza, la proprietà di beni immobili o redditizi siti nel territorio, l'esercizio nel territorio di un commercio, un'industria, una professione, un mestiere, il domicilio nel territorio, essendo irrilevante il fatto che si fosse di fatto contribuenti o elettori (gli elettori essendo appartenenti, ma non tutti gli appartenenti essendo elettori)²⁷. Anche oggi questi potrebbero essere ritenuti criteri validi per individuare la popolazione della città, in quanto, corrispondendo a situazioni da cui deriva uno stabile collegamento con il territorio dell'ente e un interessamento all'amministrazione cittadina, sono maggiormente aderenti al dato reale rispetto al criterio della residenza.

(24) Ad esempio, lo Statuto del Comune di Bologna prevede all'art. 3 che gli istituti di partecipazione popolare e diritto di informazione si applicano «ai cittadini non residenti, ma che nel Comune esercitano la propria attività prevalente di lavoro e di studio».

(25) Sempre prendendo come esempio lo Statuto del Comune di Bologna, esso prevede appunto all'art. 3 che gli istituti di partecipazione popolare e diritto di informazione si applicano «agli stranieri e agli apolidi residenti nel Comune di Bologna o che comunque vi svolgano la propria attività prevalente di lavoro e di studio». Al tempo stesso, tuttavia, nel medesimo Comune il Regolamento delle consulte di quartiere dei cittadini stranieri, organismi «di aggregazione, espressione e partecipazione alla vita pubblica locale», prevede che siano costituite solo da cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi *residenti* nel Comune di Bologna.

(26) C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, cit., p. 485.

(27) S. ROMANO, *Il Comune*, cit., p. 635.

4. *L'istituzione rappresentativa*

4.1. *Una rappresentanza incompleta*

La città, perse le libertà del periodo del diritto statutario in cui emergeva come fenomeno associativo di autogoverno²⁸ e diventata mero ente di decentramento, gerarchicamente subordinato al Governo centrale dopo la rivoluzione francese e il dominio napoleonico²⁹, presenta oggi il carattere della politicità, il che significa che gli organi di governo sono scelti dalla comunità territoriale attraverso procedimenti elettorali³⁰. Sicché nuovamente sorge il problema di individuare la comunità territoriale di riferimento, essendo la qualità di elettore connessa imprescindibilmente all'appartenenza ad essa.

Il sistema attuale pare ricercare la certezza e la semplicità dell'accertamento, individuando la comunità territoriale nei soli cittadini italiani ed europei residenti.

Infatti, a livello comunale sono elettori i cittadini italiani e dell'Unione europea iscritti nell'anagrafe della popolazione residente nel Comune di cui al d.P.R. n. 223/1989, e che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età (art. 13 del d.P.R. n. 570/1960 e d.P.R. n. 223/1967). Lo stesso vale per la Città metropolitana, dato che l'elettorato attivo per Consiglio e Sindaco metropolitani, laddove lo Statuto metropolitano preveda l'elezione a suffragio universale e diretto, è attribuito ai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni facenti parte del territorio metropolitano (si veda ad esempio l'articolo 24 dello Statuto della Città metropolitana di Milano).

(28) M. WEBER, *op. cit.*, p. 47, descrive la città occidentale medievale come «un'aggregazione associata in forma istituzionale, dotata di organi speciali e caratteristici, di cittadini che in questa loro qualità sottostanno a un diritto comune, valido solo per loro».

(29) Su questo passaggio e il suo legame con l'inadeguatezza della vecchia cittadinanza territoriale rispetto all'evoluzione dei bisogni sociali verificatasi con l'impennata demografica ed economica del Settecento: L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, p. 43 ss.

(30) Questo è il tratto tipico dell'autonomia locale, secondo M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, IV, 1959: «l'organo fondamentale degli Enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale, e conseguentemente essi derivano l'indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro propria comunità, ossia dalla maggioranza della propria comunità».

Da un lato, quindi, l'elettorato potrebbe comprendere soggetti che risultano residenti ma svolgono la loro attività prevalente in altro Comune (o fuori dalla Città metropolitana); e non comprendere, viceversa, coloro che in un Comune (o nella Città metropolitana) non sono residenti ma vi svolgono la propria attività prevalente. Una possibile soluzione, maggiormente aderente alla comunità territoriale così come sopra individuata, potrebbe essere quella di attribuire l'elettorato attivo locale a coloro che hanno il proprio domicilio nel territorio dell'ente³¹.

Da un altro lato, il requisito della cittadinanza italiana o europea esclude tutti gli stranieri extraeuropei che risiedono nel Comune (o nella Città metropolitana). Ma a fronte dell'aumento di immigrati extraeuropei in Italia è particolarmente sentito il problema di un scollamento tra doveri (anche di pagamento di tributi) e necessità di integrazione e mancanza di diritti politici. E infatti, se certamente la comunità territoriale non è costituita solo da elettori (perché non possono escludersi da essa, ad esempio, i minori di 18 anni), è difficile sostenere che il diritto di voto non debba «essere costruito intorno a chi abita, lavora, vive e contribuisce al mantenimento della comunità locale»³². Diversi Comuni hanno tentato³³ e diverse voci propongono³⁴, in questo senso, il riconosci-

(31) Cfr. F. DINELLI, *op. cit.*, 2011, pp. 17-18.

(32) V. PRUDENTE, *In tema di partecipazione degli stranieri all'amministrazione locale*, in *Nuove autonomie*, 1, 2013, p. 159.

(33) Ci si riferisce alla promozione, giuridicamente inefficace (Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372; e 6 dicembre 2004, n. 379), dell'estensione del voto agli stranieri non comunitari residenti effettuata in alcuni Statuti regionali: l'art. 3, c. 6, dello Statuto della Regione Toscana, l'art. 2, c.1, lett. *f*), dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, l'art. 8, lett. *o*), dello Statuto della Regione Campania; e la diretta attribuzione dell'elettorato attivo agli stranieri effettuata dallo Statuto comunale di Genova e da quello di Torino, poi annullata dal Governo rispettivamente con d.P.C.M. 17 agosto 2005 e d.P.R. 20 marzo 2006. Si discute circa la necessità di una revisione costituzionale, dal momento che è la Costituzione a conferire il diritto di voto ai soli cittadini (in tal senso T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di quad. cost.*, 2006), o la possibilità di introdurre la riforma con legge statale (nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, c. 2, lett. *p*), della Costituzione) data la riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero di cui all'art. 10 della Costituzione (in tal senso G. COLETTA, *Elettorato attivo e stranieri nell'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2012).

(34) M. MEZZANOTTE, *L'esperienza americana sul diritto di voto agli immigrati*, in E. DI SALVATORE, M. MICHETTI (a cura di), *I diritti degli altri: gli stranieri e le autorità di governo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 267, che ricostruisce anche il sistema statunitense, in cui si richiede la cit-

mento del diritto di voto amministrativo agli stranieri non comunitari, seguendo l'esempio di altri Stati europei³⁵.

Il carattere della politicità, poi, che nei Comuni trova espressione nell'elezione diretta del Sindaco prevista dalla l. n. 81/1993, per le Città metropolitane si può declinare come rappresentanza indiretta della popolazione locale. La l. n. 56/2014 prevede che la Conferenza metropolitana sia costituita da Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana; che siano eleggibili a consigliere metropolitano i Sindaci e i consiglieri comunali in carica; e che lo Statuto della Città metropolitana possa optare per l'elezione diretta a suffragio universale del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano a condizione che il Comune capoluogo venga ripartito, mentre il modello immediatamente operativo è quello del Sindaco metropolitano coincidente di diritto con il Sindaco del Comune capoluogo, e del Consiglio metropolitano eletto dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana. In questo caso le Città metropolitane appaiono come enti di secondo grado, la cui legittimazione democratica deriva totalmente dalla rappresentatività dei componenti, che sono Sindaci e consiglieri comunali³⁶. La Corte costituzionale nella sentenza 50/2015, rispondendo a diverse censure relative alla l. n. 56/2014, ha riconosciuto la legittimità dell'elezione indiretta degli organi della Città metropolitana, affermando che il carattere autonomistico di cui all'art. 5 Cost. non comporta che gli organi di governo debbano essere direttamente eletti,

tadinanza per le elezioni federali, mentre per l'elettorato locale la scelta spetta ai singoli Stati; G. COLETTA, *op. cit.*; P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *federalismi.it*, 11, 2003; G. FRANCHI SCARSELLI, *Una legge misconosciuta sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 649 ss.; G.E. RUSCONI, *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, 1992, Bologna, Il Mulino.

(35) Sulla base della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale del 1991, ratificata dall'Italia in modo parziale, escludendo le disposizioni sul riconoscimento di diritti elettorali. Cfr. C. CODAGNONE, *Cittadinanza e immigrazione in Europa: la rappresentanza politica a livello locale*, in *Il nuovo governo locale*, 1997, p. 5 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, p. 305 ss.; G. ZINCONE e S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio giuridico e politico europeo*, in questa *Rivista*, 2004, p. 741 ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006, p. 134 ss.

(36) F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 202, 2014.

e che proprio i principi di adeguatezza e differenziazione comportano la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli (punto 3.4.3). La Corte ha peraltro affermato, quanto alla figura del Sindaco metropolitano, che la sua individuazione nel Sindaco del Comune capoluogo di Provincia «non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo Statuto di detta Città di optare per l'elezione diretta del proprio Sindaco» (punto 3.4.4) ³⁷.

4.2. *Le funzioni e l'autonomia politica*

Sotto altro profilo, può osservarsi che la politicità della città si lega alla caratteristica dell'autonomia politica, il che significa che l'istituzione, in quanto rappresentativa della propria popolazione, "esponentiale" degli interessi della stessa, ha il potere di determinare e perseguire i propri fini, per assicurare il "diritto alla città", inteso come diritto a un accesso mini-

(37) Sulla legittimità costituzionale della rappresentatività di secondo grado, si rinvia a, tra gli altri: D. DE LUNGO, *Elezione di secondo livello: profili costituzionali e operativi*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014, p. 75 ss.; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013; F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, *ivi*. Secondo D. MONE, *Città metropolitane. area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 8, 2014, l'effettività della rappresentatività dell'intero territorio metropolitano è data dalla composizione del Consiglio, che sarebbe il fulcro del governo metropolitano in quanto unico titolare della funzione di indirizzo politico e titolare del potere di approvazione del bilancio: pertanto l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitani non apparirebbe coerente con la *ratio* legislativa e concreterebbe una forma di governo sbilanciata tra legittimazione popolare ed effettivi poteri riconosciuti al Sindaco. In senso contrario alla formula della rappresentanza di secondo grado, tra gli altri: G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. cost.*, 2, 2015, p. 463 ss.; A. SPADARO, *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un "optional"*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 27 ss.; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta degli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013.

mo a servizi, prestazioni e protezioni³⁸ e le funzioni e la cultura urbane³⁹. Tuttavia, nel nostro ordinamento il riconoscimento dell'autonomia locale operato dall'art. 5 della Costituzione – il quale stabilisce che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia, il che implica l'incostituzionalità di una legge che la limiti così fortemente da escluderla – si deve coniugare con il potere organizzativo statale previsto dalla lettera *p*) dell'articolo 117, comma 2 di stabilirne non solo forma di governo e sistema elettorale, ma anche le funzioni fondamentali, cioè quelle essenziali per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento (art. 2, c. 1, l. n. 131/2003; le funzioni fondamentali attualmente sono identificate per Comune e Città metropolitana rispettivamente dal d.l. n. 78/2010, art. 14, c. 27 e dalla l. n. 56 del 2014, commi da 44 a 46). Ed anche le altre funzioni che implicano l'esercizio del potere amministrativo non possono essere autonomamente esercitate, in applicazione diretta del principio di sussidiarietà verticale, ma devono essere attribuite con legge, statale o regionale. Infine, Stato e Regioni possono incidere sulle funzioni degli Enti locali territoriali sul piano delle risorse finanziarie⁴⁰. Ciò ha portato a osservare⁴¹ che si è sostanzialmente tornati all'antico sistema

(38) In questo senso intende il diritto alla città J.-B. AUBY, *Le droit de la ville*, Paris, 2013, p. 272. Il diritto alla città si tradurrebbe nel diritto all'ambiente urbano, che nel nostro ordinamento corrisponde al diritto alla sicurezza urbana, secondo C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 438-439.

(39) Rileva M. RONCAVOLO, *Città* (voce), cit., che la città si distingue dalle aree rurali perché lì si svolgono con carattere di stabilità e continuità funzioni politico-amministrative, commerciali e industriali, residenziali e del tempo libero, religiose e culturali.

(40) Questa situazione, seppur davanti a profondi cambiamenti politici ed economici, è segnalata criticamente sin dagli inizi del Novecento, ricorda S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1, 1973, p. 284, il quale osserva che «un intrico minutissimo di rapporti, spesso giustificati dalla necessità di aiuti finanziari (sovvenzioni, anticipazioni, prestiti), lega il potere locale, in realtà, in una pesante gabbia», e che attraverso il controllo della spesa come mezzo di direzione dell'amministrazione si è attuata una guida del potere locale dal centro (*ivi*, pp. 290-291).

(41) R. BIN, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Padova, Cleup, 2010.

preunitario per gli Enti locali. La legislazione degli Stati preunitari, sulla scia della legge comunale belga del 30 marzo 1831 (art. 130) e della legge comunale francese del 18 luglio 1837 (art. 10), e le leggi comunali e provinciali successive all'Unità di Italia, all'interno di un sistema improntato alla subordinazione gerarchica dell'ente territoriale minore rispetto allo Stato, disciplinavano le finanze locali distinguendo tra spese obbligatorie e spese facoltative. Erano obbligatorie le spese, indicate in un elenco contenuto nella stessa legge comunale e provinciale, e in altre leggi, «destinate a provvedere il Comune di organi e mezzi materiali, a porlo in condizione di svolgere un'attività adeguata ai suoi scopi, e quelle destinate al disimpegno di funzioni e di servizi che il legislatore (...) ha giudicato indispensabili, per quel *tantum* di tutela giuridica e per quel *minimum* di aiuto e indirizzo al perfezionamento sociale che sono insiti nel concetto di pubblica amministrazione proprio dello Stato moderno»⁴². Le altre spese, cioè quelle che potevano «contribuire ad arricchire l'organizzazione o la dotazione di mezzi materiali del Comune oltre il limite strettamente necessario, a far espandere la sua attività, specialmente nel campo dell'amministrazione sociale, al di là di quel *minimum* reputato dal legislatore indispensabile ed inseparabile dalla qualità di ente pubblico territoriale»⁴³, erano definite come facoltative. Il *corpus* legislativo sul “federalismo fiscale”⁴⁴, in modo analogo, individua i “costi *standard*” delle funzioni degli Enti locali e gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni locali nell'esercizio delle loro funzioni fondamentali per procedere poi alla determinazione delle risorse necessarie al loro finanziamento. Esse, salvo alcune eccezioni, non derivano da trasferimenti statali o regionali ma da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, e addizionali a tali tributi, ma questi sono individuati da legge statale – che ne definisce presupposti, soggetti

(42) U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, cit., p. 442.

(43) U. BORSI, *ibid.*

(44) Su cui, recentemente, L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, p. 15 ss.; A. BRANCASI, *l'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, p. 49 ss; D. SCARPONE, *Il federalismo fiscale a quattro anni dalla legge delega: l'enigma dei costi standard*, in *federalismi.it*, 16, 2013.

passivi, basi imponibili e aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale, modificabili entro limiti fissati da leggi statali – e dalle Regioni, che hanno la possibilità di istituire tributi locali con riguardo a presupposti non assoggettati a imposizione da parte dello Stato e di istituire compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali. Una piena autonomia è riconosciuta solo per la fissazione di tariffe per i servizi (che deve però rispettare i limiti dettati dalle Autorità di regolazione). Attraverso questa limitazione delle risorse disponibili si limita di fatto la possibilità dell'assunzione di funzioni ulteriori, rispetto a quelle individuate dal legislatore statale e regionale⁴⁵.

Tutto ciò si riflette sull'autonomia politica locale, perché la predisposizione dei mezzi necessari e sufficienti affinché l'indirizzo politico possa trovare attuazione è strettamente connessa ed interdipendente con l'individuazione del fine, dato che, come è stato rilevato, «gli organi di indirizzo procederanno alla valutazione ed alla scelta dei fini in quanto siano in grado di orientare e dirigere la loro e l'altrui volontà verso il potenziale soddisfacimento degli stessi e predispongano (o trovino predisposti) un apparato organizzativo ed i mezzi materiali per tradurre in risultati giuridici la volontà programmata»⁴⁶.

Perdura quindi l'"ambiguità di fondo" che ha connotato la storia dell'autonomia in Italia, in bilico tra due modelli inconciliabili: accentramento e autonomia⁴⁷. Non solo per quanto sopra detto, ma anche perché il

(45) Ciò era confermato anche dal disegno di legge di riforma costituzionale n. 2613, «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione», non approvato dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. In esso si confermava l'autonomia di entrata e di spesa agli Enti locali e le tre tipologie di risorse per il finanziamento integrale delle loro funzioni pubbliche (tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, fondo perequativo statale per i territori con minore capacità fiscale), ma si stabiliva che fosse una legge statale a prevederle; e il legislatore statale avrebbe dovuto anche definire gli «indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni». Alla possibilità per tali enti di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento il disegno di legge poneva inoltre la condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione fosse rispettato l'equilibrio di bilancio e la necessità di definire piani di ammortamento.

(46) T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. Dir.*, XXI, 1971.

(47) R. BIN, *Gli Enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, cit., p. 21. Questa evolu-

potere centrale si può sovrapporre al livello locale esercitando il potere sostitutivo riconosciuto dall'art. 120, c. 2, il potere di scioglimento dei Consigli previsto dall'art. 141 TUEL, il potere di annullamento degli atti degli Enti locali viziati da illegittimità previsto dall'art. 138 TUEL, e il potere di rimozione o sospensione dei componenti gli organi di governo locali previsto dall'art. 142 TUEL. Inoltre, il Sindaco agisce come rappresentante del Governo nella tenuta dei registri di stato civile e nell'esercizio dei poteri in materia di ordine e di sicurezza pubblica.

L'ambito in cui la sovrapposizione di decisori va a toccare il cuore delle funzioni locali è il governo del territorio⁴⁸, con le conseguenti ricadute sul piano dell'organizzazione dei servizi pubblici locali. Ciò deriva da un canto dalla necessità di coordinare le scelte pianificatorie, realizzata attraverso la pianificazione di area vasta regionale e ora con la pianificazione metropolitana, e dalla necessaria preminenza di piani di settore⁴⁹. Dall'altro canto, dall'attribuzione della competenza del procedimento a soggetti sovracomunali, come nel caso della programmazione e localizzazione delle infrastrutture⁵⁰ o dell'autorizzazione all'apertura di impianti di produzione di energia da biomasse.

zione ha visto il passaggio dalla città occidentale medievale allo Stato unitario e accentrato dove le città divennero enti di decentramento gerarchicamente subordinati al Governo centrale, instaurato dopo la Rivoluzione francese e il dominio napoleonico. Su questo passaggio e il suo legame con l'inadeguatezza della vecchia cittadinanza territoriale rispetto all'evoluzione dei bisogni sociali verificatasi con l'impennata demografica ed economica del Settecento, cfr. L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 43 ss. Il passaggio alla situazione attuale è stato scandito, dopo l'accentuazione dell'accentramento del periodo fascista, dal riconoscimento costituzionale dell'autonomia locale (art. 5 Cost.) e dalla sua effettiva promozione con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001.

(48) Cfr. S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2003, p. 77 ss., che sottolinea l'inevitabilità di questo intreccio.

(49) Cfr. P. CECCARELLI, *Pianificazioni territoriali e politiche locali*, in M. CAMMELLI (a cura di) *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., p. 529 ss.

(50) Cfr. G. SCIULLO, *La localizzazione delle infrastrutture*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., p. 585 ss.; C. IAIONE, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme. Il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Assago, Cedam, 2011, p. 205 ss.

5. L'autonomia locale passa per il centro: l'occasione perduta del referendum costituzionale

Conclusivamente, si può osservare che la disciplina giuridica non corrisponde pienamente alla "città" perché, quanto al territorio, i confini degli enti territoriali locali non sempre sono coincidenti con l'unità economico-sociale della città, quanto alla popolazione, il criterio della residenza non sembra rispondere al dato della presenza di soggetti che per il carattere di stabilità con cui vengono in contatto con l'amministrazione locale dovrebbero essere considerati parte di essa.

Ma soprattutto, l'istituzione rappresentativa della città, pur riflettendo l'aspirazione alla democrazia⁵¹ che ne è alla base, non solo non è ancora pienamente rappresentativa della popolazione, ma rimane legata nella sua azione di perseguimento degli interessi di quest'ultima alle decisioni prese da altri livelli politici. Questo assetto del nostro ordinamento, in cui gli ambiti e i modi di esercizio dell'autonomia locale sono individuati dallo Stato, dipende dalla natura di enti non sovrani e originari, ma derivati, degli enti territoriali locali. La nozione di autonomia stessa è riferibile solo a un ente derivato, in quanto presuppone una relazione con l'altro ente rispetto al quale si predica l'autonomia, e che riconosce questa stessa autonomia⁵². Non essendo l'autonomia locale preesistente allo Stato, è lo Stato che determina l'ampiezza delle forme in cui questa autonomia può estrinsecarsi. Quindi, se «ogni comunità stanziata su un territorio che sia omogeneo sotto il profilo economico e

(51) E infatti, sul piano sostanziale, la qualità democratica di un ordinamento può misurarsi sul grado di vicinanza o di coincidenza tra governanti e governati e sul modo in cui il potere è articolato in una pluralità di centri di decisione politica; in questo senso l'autonomia è elemento che caratterizza la forma di Stato democratica (E. CHELI, *Sullo sviluppo delle autonomie in Italia: dal modello alla prassi*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 535).

(52) Poiché «il valore dell'autonomia, di una qualsiasi autonomia, emerge solo se essa viene delineata nei confronti di chi, o di che cosa, la scelta che garantisce sia, appunto, autonoma. L'autonomia, dunque, non è una situazione in sé, ma è una situazione all'interno di un rapporto, di una relazione» (A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, II); dal che deriva che si può parlare di autonomia solo se manca la sovranità (S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 18). Cfr. E. MELE, *Manuale di diritto degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 5-80, che ricorda che gli Enti locali, in quanto ordinamenti giuridici particolari, devono essere legittimati dall'ordinamento generale che ne autorizza l'esistenza, e che essi «in tanto esistono in quanto siano ammessi dall'ordinamento generale», il quale detta regole per i rapporti con l'ordinamento generale.

sociale contiene *in nuce* i presupposti necessari e sufficienti per potere assurgere a centro autonomo di iniziativa politica⁵³, oggi⁵⁴ così come prima delle riforme legislative e costituzionali che hanno conferito maggiori spazi di autonomia agli Enti locali territoriali, il grado di essa è attribuito sempre ad opera dell'ordinamento dello Stato, al quale spetta di fissare i limiti entro i quali questi ultimi possono svolgere la loro azione politica. E nel nostro ordinamento il carattere derivato dell'autonomia locale fa sì che le scelte di differenziare gli enti sono prese dal centro⁵⁵ o dalle Regioni⁵⁶. Peraltro, il principio di differenziazione e adeguatezza, introdotto nella Costituzione dalla riforma del 2001, principio guida che il legislatore statale e regionale deve seguire quando attribuisce le funzioni amministrative agli Enti locali territoriali, è stato declinato in senso egualitarista dal legislatore statale⁵⁷, nel senso che la differenziazione è

(53) T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. Dir.*, XXI, 1971.

(54) Si vedano sul tema gli studi raccolti in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., che interrogandosi sulle relazioni tra governo dei sistemi locali e corrispondenti ambiti territoriali riscontra una cedevolezza del rapporto determinato dall'aumento «di significative quote di poteri decisionali rilevanti sul territorio e sulle relative dinamiche economico-sociali sottratte al governo locale o che quest'ultimo, ed è il caso più frequente, è costretto a condividere con altri attori e ad altri livelli»; e che ciò sia dovuto solo in casi limitati alla vera e propria ultraterritorialità di decisioni altrui, e in molti invece «all'aumento e all'eterogeneità degli interessi pubblici in gioco nelle politiche di settore, nonché all'ampia interdipendenza di regolazioni e decisioni, per lo più affidate a livelli diversi, che ne consegue». Questa sarebbe «la ragione per la quale negli ultimi decenni i governi locali (non solo italiani) hanno aumentato le competenze ma perduto, relativamente alle politiche pubbliche più rilevanti, quote non trascurabili di autodeterminazione» (M. CAMMELLI, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, *ivi*, pp. 17-18).

(55) La «differenziazione dal centro» da taluno è ritenuta non rispettosa dell'autonomia locale, dal momento che una soluzione differenziata assunta dal centro non può sortire lo stesso effetto di normative adottate in autonomia, in termini concettuali e operativi, dato che la valutazione dei diversi contesti locali è impossibile a livello nazionale (cfr. M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., p. 355).

(56) In questo senso, osserva che la legislazione regionale rappresenta l'unico strumento per garantire i principi di adeguatezza e differenziazione nel conferimento delle funzioni agli Enti locali F. PALAZZI, *Uniformità e differenziazione nel conferimento delle funzioni agli Enti locali*, in *Comuni d'Italia*, 11, 2001, p. 1457 ss.

(57) Osserva M. CAMMELLI, *Le città dimenticate*, in M. CAMMELLI, P.A. VALENTINO (a cura di), *Citymorphosis. Politiche culturali per città che cambiano*, Milano, Giunti, 2011, pp. 12-13, che l'uniformità locale ha una radice culturale, basata sul binomio unità politica-unità amministrativa, ma anche ha come motivazione la diffidenza dei Comuni nei confronti delle Regioni e del loro «neocentralismo», rispetto al quale «l'uniformità statale si pone come interposta e più gra-

stata effettuata tra livelli territoriali, non tra singoli enti⁵⁸. A parte la possibilità data alle Regioni di attribuire agli enti locali territoriali ulteriori funzioni rispetto a quelle fondamentali attribuite da legge statale, e gli ampi margini di autonomia riconosciuti agli Statuti delle Città metropolitane, si è quindi dettato per gli Enti locali un ordinamento uguale, con le stesse funzioni e la medesima forma di governo.

Una risposta a questo problema, oltre alla presenza di organi di consultazione tra enti, come il Consiglio delle autonomie locali in sede regionale, e alla concertazione effettuata attraverso il sistema delle Conferenze⁵⁹, è la rappresentanza delle “città” nei livelli di governo superiori. In questo senso il disegno di legge n. 2613, «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione», non approvato dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, prevedeva che il ramo del Parlamento rappresentativo delle istituzioni territoriali fosse composto anche da Sindaci⁶⁰.

dita tutela», e i timori dei piccoli Comuni di una differenziazione che porterebbe al disvelamento delle proprie difficoltà e alla necessità di procedere a una propria drastica semplificazione, mentre viceversa le Regioni nel riconoscimento delle autonomie locali vedrebbero una *deminutio* del proprio ruolo.

(58) Così la l. n. 131/2003, art. 2, c. 4, lett. c), indica tra i criteri direttivi per l'individuazione delle funzioni fondamentali quello della necessità di «valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurare l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione».

(59) Ritiene necessario un ripensamento complessivo del sistema delle conferenze e del Consiglio delle autonomie locali, relativamente al quale registra «risultati diffusamente considerati scarsamente incisivi, formalistici e comunque lontani dalle aspettative», L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 896. Sul punto, si veda A. MASTROMARINO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell'azione legislativa regionale*, in *Quaderni regionali*, 3, 2012, p. 547 ss.; M. FILIPPESCHI, G. SCARAFIOCCA, *Coordinare i CAL delle regioni: una proposta per il federalismo italiano*, in *federalismi.it*, 11, 2011, p. 11 ss.; L. CASTELLI, *La leale collaborazione fra Regione ed Enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2006, p. 1291 ss.; A. PIRAINO, *Il Consiglio delle autonomie. Problema o opportunità?*, in *Amministrazione civile*, 3, 2006, p. 26 ss.; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2003, p. 907 ss.

(60) Il disegno di legge di riforma costituzionale prevedeva che il Senato della Repubblica fosse composto da senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali – il cui numero non avrebbe potuto essere inferiore a due per Regione ma sarebbe variato in proporzione alla loro popola-

La presenza di componenti espressione dei Comuni (e dunque anche delle Città metropolitane) nell'organo legislativo statale continua però a sembrare auspicabile, per renderli partecipi del processo di elaborazione delle politiche incidenti sui propri spazi di autonomia⁶¹ e capaci di meglio svolgere la propria funzione di limite, di contestazione e di controllo rispetto al potere centrale⁶².

zione – eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori, con durata del mandato coincidente con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali fossero stati eletti. Dal punto di vista delle competenze, il Senato avrebbe avuto un ruolo non meramente consultivo in relazione alle scelte atte ad incidere sul sistema delle autonomie locali, prevedendosi il suo concorso, paritario rispetto all'altro ramo del Parlamento, all'esercizio della funzione legislativa in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, e per le leggi di cui agli articoli 119, c. 6 (legge determinante i principi generali per l'attribuzione agli Enti locali e alle Regioni di un proprio patrimonio) e 120, c. 2 della Costituzione (legge che indica le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi).

(61) L'importanza che ogni intervento che incida sull'autonomia debba essere correlato e, in certo modo, compensato da una maggiore capacità di intervenire nelle sedi dove le scelte vengono assunte è richiamata da L. VANDELLI, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in questa *Rivista*, 1, 2014, p. 125. In questo senso, secondo L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie: ragioni, modelli, vicende*, Assago, Cedam, 2010, p. 124, «l'instaurazione di una seconda Camera che, meglio riflettendo la struttura policentrica dell'ordinamento, sia in grado di veicolare all'interno della suprema organizzazione costituzionale l'interesse degli enti costitutivi della Repubblica a una legislazione (finalmente) "adeguata" alle loro esigenze ben potrebbe rappresentare, in una prospettiva dinamica, il punto di arrivo del principio di promozione delle autonomie sancito dall'articolo 5. E darebbe compiuta attuazione, nella sostanza, a una disposizione costituzionale che, limitatamente all'adeguamento dei metodi della legislazione, deve ritenersi (tuttora) inattuata. L'Autore rimarca che questa seconda Camera servirebbe a dare rilievo non agli interessi delle comunità locali, che trovano già una loro forma di rappresentanza, ma agli interessi degli enti esponenti di queste comunità (*ibidem*, p. 119).

(62) Funzioni dei poteri substatali come strumento di divisione dei poteri in senso verticale individuate da S. CASSESE, *Poteri locali, Regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Foro amm.*, 1, 1995, p. 221 ss., oltre alle funzioni di "valvola di sfogo" (che consente alle minoranze il potere di governo) e di "scaldare i muscoli" (cioè sperimentare alleanze politiche e istituti nuovi), già svolte dagli Enti locali.

