



1 GENNAIO 2025

Il Comune nella Costituzione e
nell'ordinamento delle autonomie
locali

di Francesco Manganaro
Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università *Mediterranea* di Reggio Calabria



Il Comune nella Costituzione e nell'ordinamento delle autonomie locali*

di **Francesco Manganaro**

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università *Mediterranea* di Reggio Calabria

Abstract [It]: Il lavoro illustra lo sviluppo della disciplina delle autonomie locali a partire dalla nascita dello Stato unitario. In particolare, si approfondisce il ruolo che i Comuni hanno svolto nella cura degli interessi di prossimità. L'esame della situazione attuale impone la necessità del superamento dell'obsoleto Testo unico n. 267/2000 ancora in vigore, nonché la necessità di nuove risorse umane ed economiche.

Title: The Municipality in the Constitution and the Order of Local Self-Government

Abstract [En]: The work illustrates the development of the discipline of local autonomies since the birth of the unitary State. In particular, it examines the role that the Municipalities have played in the care of local interests. The examination of the current situation imposes the need to overcome the obsolete Consolidated Law no. 267/2000 still in force, as well as the need for new human and economic resources.

Parole chiave: Enti locali; Assemblea costituente; Comuni; Città; Carta europea delle autonomie locali

Keywords: Local authorities; Constituent Assembly; Municipalities; Cities; European Charter of Local Self-Government

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Gli enti locali all'origine dello Stato nazionale. **3.** L'autonomia locale nei lavori dell'Assemblea costituente. **4.** La garanzia dell'autonomia nei principi della Costituzione. **5.** La Carta europea delle autonomie locali. **6.** La riforma degli Anni Novanta. **7.** Enti locali a geometria variabile. **8.** La situazione attuale dei Comuni.

1. Premessa

Gli assetti territoriali del nostro ordinamento sono da tempo in una condizione di difficoltà per quanto attiene alle relative competenze e soprattutto ai rapporti interistituzionali¹.

È opportuno specificare che il riparto delle funzioni tra Stato ed enti locali e tra enti locali non attiene ad un'ipotetica geometria costituzionale, poiché la distribuzione delle funzioni e dei servizi ha come unico scopo quello di soddisfare le legittime esigenze delle persone. Il riparto di competenze deve avvenire misurando quale sia il contesto territoriale più adeguato a realizzare i diversi tipi di bisogni, secondo una sequenza che va dagli interessi di prossimità, assegnati ai Comuni, per arrivare alle unitarie esigenze statali, in una scala che segue il principio di sussidiarietà.

* Articolo sottoposto a referaggio. Relazione, rivista e rielaborata, presentata al Seminario pubblico di approfondimento sull'ordinamento delle autonomie locali, organizzato dal Ministero dell'Interno, Dipartimento affari interni e territoriali, d'intesa con la SPISA dell'Università di Bologna, Catanzaro, 23 settembre 2024.

¹ Per più ampie osservazioni, si rinvia a F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; ID., *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricomporre*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.



Dunque, non astratta ingegneria costituzionale, ma individuazione del livello di governo utile a gestire e realizzare gli interessi delle persone. Si tratta, invero, di una visione bene espressa dall'art. 3 del d.lgs. 201/2022 sui servizi pubblici locali, ove si afferma che «i servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e *alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti (corsivo nostro)*» ed ora anche nello schema di disegno di legge di riforma degli enti locali, presentato al Consiglio dei ministri nell'agosto 2023, dove si afferma esplicitamente che le competenze e le funzioni vengono attribuite per «il benessere delle comunità di riferimento».

Una seconda premessa mi sembra necessaria. Nei sistemi plurilivello, per realizzare un corretto ed efficiente rapporto tra Stato ed autonomie territoriali, vanno rafforzati gli strumenti di collaborazione e non quelli di sanzioni gerarchiche. Come ci ricorda autorevolmente Marco Cammelli, autonomie forti hanno bisogno di uno Stato centrale anch'esso forte, poiché in un sistema stratificato ogni livello di governo deve essere efficiente. A tal fine appare anche urgente riformare i luoghi di composizione degli interessi, primi fra tutti la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata.

2. Gli enti locali all'origine dello Stato nazionale

Detto questo, è opportuno, nei limiti del presente lavoro, tratteggiare l'evoluzione degli enti locali, in particolare dei Comuni, alla luce del dettato costituzionale.

Invero, le vicende storiche dell'autonomia istituzionale nel nostro ordinamento coincidono con la storia stessa del diritto amministrativo. In estrema sintesi, si può dire che nelle ricostruzioni teoriche che identificano il diritto con lo Stato (Vittorio Emanuele Orlando), non vi è posto per l'autonomia istituzionale: la gerarchia delle fonti prefigura e consolida la supremazia della legge statale, ponendo gli enti territoriali in una condizione di soggezione. Si contrappone a questa visione quella istituzionale che valorizza le collettività locali come soggetti dotati di autonomia giuridica (Santi Romano)².

Non è un caso che la prima legge del nuovo Stato unitario sia quella comunale e provinciale (l. 2248/1865, all. a)), che attribuisce al Prefetto il controllo sugli organi e sugli atti degli enti locali, indicando da subito una supremazia gerarchica statale³.

Tale normativa si ispira peraltro al modello amministrativo del Regno sardo-piemontese, a sua volta di derivazione francese, con una rigida struttura centralistica. Già la legge piemontese 23 marzo 1853, n. 1483 crea un'amministrazione periferica sotto la rigida sottoposizione degli enti locali al controllo dello Stato. Così come il R.D. 23 ottobre 1859, n. 3702 (cd. decreto Rattazzi) regola l'amministrazione locale del Regno di Sardegna, suddividendo il territorio, sul modello francese, in province, circondari,

² S. ROMANO, *Il Comune*, 1908 ed ora in *Scritti nel Trattato Orlando*, Milano, Giuffrè, 2003, 426.

³ S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Carocci, Roma, 2007; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1948 a oggi*, Carocci, Roma, 2010.



mandamenti e comuni. Ogni provincia è guidata da un governatore nominato dal Re, che non solo è organo periferico dello Stato, ma anche capo dell'esecutivo provinciale. Anche il Sindaco è di nomina regia, benché il consiglio sia elettivo.

Sulla scia di tale orientamento istituzionale, anche la citata l. 2248/1865 estende a tutto il nuovo Stato nazionale un sistema accentrato, sottoponendo gli enti locali alle stesse limitazioni previste nello Stato sardo-piemontese. È opportuno ricordare che, in quel particolare momento storico, tale accentramento viene ritenuto necessario per costruire un apparato statale unitario, più adeguato alle nuove esigenze del nascente Stato italiano, diversamente da chi riteneva realizzabile un sistema di tipo federale.

3. L'autonomia locale nei lavori dell'Assemblea costituente

La situazione cambia radicalmente con l'avvento della Repubblica. Nel vivace dibattito sviluppatosi nell'Assemblea costituente tra le diverse ipotesi di governo locale, si prospettano soluzioni assai differenziate, tutte comunque orientate a dare più adeguata rappresentazione e tutela alle nuove esigenze delle singole comunità territoriali⁴.

L'introduzione del nuovo istituto regionale porta, infatti, ad un totale ripensamento delle funzioni degli enti locali già esistenti. Invero, ove si leggano i resoconti delle sedute della seconda Sottocommissione e dell'Assemblea costituente, ci si accorge che, una volta stabilita la nascita delle Regioni, il dibattito si concentra sull'eventuale soppressione delle Province, ritenute non più necessarie dopo la costituzione delle Regioni.

Nessun dubbio, invece, sulla necessità di mantenere i Comuni, considerati enti necessari di primo livello, cosicché la discussione si sviluppa sulla loro natura di enti autonomi, sulle funzioni loro attribuite e sulle risorse necessarie per realizzarle.

L'importanza attribuita dal Costituente alla questione degli enti territoriali è dimostrata dal fatto che nella seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente la discussione sull'art. 118 si dipana in ben venticinque sedute. Il relatore Ambrosini apre la discussione affermando che «riguardo al Comune, non può esser dubbio che si tratta di un ente intangibile perché è proprio quello in cui si accentrano tutti i bisogni locali, che sono i bisogni rudimentali per i quali è nato questo aggregato, per i quali esso ha acquistato un insieme di poteri e di organi, la personalità giuridica e un diritto di ordinanza»⁵.

Lo conferma Bozzi, secondo cui «il porre in prima linea i Comuni non è soltanto una questione di forma, ma ha un significato sostanziale». Secondo il suo punto di vista, «il Comune è l'organo naturale, storico e

⁴ M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959; A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Utet, Torino, 30 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 132 ss.; F. BENELLI, *Art. 5*, in *Commentario breve alla Costituzione* (a cura di S. BARTOLE - R. BIN), Cedam, Padova, 2008.

⁵ Seduta del 27 luglio 1946 della seconda Sottocommissione.

primigenio, dal quale deve partire una precisa impostazione della questione autonomistica»⁶. Anzi, ad avviso di Tosato, l'autonomia comunale va garantita abolendo i controlli di merito⁷.

È opinione condivisa da tutti che il Comune sia un “organismo naturale” al quale deve essere consentito di esercitare la sua funzione per una crescita complessiva della società, preesistente anche rispetto alla nascita dello Stato unitario. Tanto che «il Comune è il primo organismo che va difeso di fronte al potere e al prepotere dello Stato; in fatto di autonomie il Comune non va posto in secondo o terzo piano, ma va tenuto in primo piano, non soltanto per liberarlo dagli impacci statali, ma per rendergli tutta la sua forza evolutiva ed espansiva nell'ambito della sua attività specifica»⁸.

Il Comune, perciò, non può essere considerato un soggetto autarchico, ma autonomo, come ribadito da Bozzi, secondo cui «la qualifica di “enti autarchici”, richiama l'attenzione sul fatto che il concetto tecnico-giuridico di autarchia è delimitato», perciò è più corretto considerarli enti autonomi, in quanto hanno la facoltà di darsi un proprio ordinamento giuridico⁹. In tal senso si esprime anche Codacci Pisanelli, che ritiene necessario precisare, nel testo costituzionale, che i Comuni non sono soltanto enti autarchici, ma anche soggetti autonomi¹⁰.

Il dibattito mette in evidenza, allo stesso tempo, che i Comuni non sono tutti eguali¹¹ e soprattutto che molti di essi non hanno le risorse necessarie per realizzare i servizi, come osserva, ad esempio, Einaudi, rilevando che essi non hanno nemmeno le risorse sufficienti per l'insegnamento nelle scuole elementari¹². La seconda Sottocommissione approva l'art. 128 (artt. 107 e 121 nella numerazione della Sottocommissione) con il seguente testo: «La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni. Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale (art. 107). Il Comune è autonomo nell'ambito dei principii fissati dalle leggi generali della Repubblica (art. 121)».

Il 27 maggio 1947, l'Assemblea Costituente inizia la discussione generale del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione su Regioni e Comuni. Il 20 dicembre 1947, l'Assemblea vota il testo definitivo, coordinato dal Comitato di redazione, secondo cui «Le Province e i Comuni sono enti

⁶ Seduta del 13 novembre 1946 della seconda Sottocommissione.

⁷ Secondo E. TOSATO, << Il Comune deve restare; si prospetta soltanto il bisogno di svincolarlo, se non da tutti, dalla gran parte dei controlli di merito >>, seduta del 29 luglio 1946 della seconda Sottocommissione. Tale convinzione era già stata espressa da Guido Zanobini nella relazione redatta dalla Commissione preparatoria alla Costituente (vol. II, p. 551 ss.), che, pur affermando la natura autarchica del Comune, proponeva la necessità di abolire il controllo di merito e di rendere successivo il controllo di legittimità, così da rafforzare la capacità decisoria del Comune.

⁸ A. PICCIONI, Seduta della seconda Sottocommissione del 30 luglio 1946.

⁹ Seduta del 6 dicembre 1946 della seconda Sottocommissione.

¹⁰ Seduta del 6 dicembre 1946 della seconda Sottocommissione.

¹¹ Secondo O. ZUCCARINI, << l'impossibilità di una amministrazione uniforme è poi resa evidente dalla diversità di ampiezza e di carattere dei Comuni; a fianco ai grandi e ai grandissimi ve ne sono di piccolissimi >>, seduta del 6 dicembre 1946 della seconda Sottocommissione.

¹² L. EINAUDI, Seduta del 31 luglio 1946 della seconda Sottocommissione.



autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni», testo definitivamente inserito poi in Costituzione.

4. La garanzia dell'autonomia nei principi della Costituzione

Come è noto, l'art. 5 della Costituzione non solo riconosce e valorizza le autonomie locali, ma impone alla Repubblica di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». La forza di tale previsione è tale che l'art. 5 Cost. è stata definito «norma guida della lettura di tutta la Costituzione»¹³.

I germi di novità contenuti nel principio autonomistico sono ben compresi dalla dottrina, che orienta l'interpretazione dell'intero sistema in tal senso. Sono soprattutto gli studi di Benvenuti e di Berti a dare un taglio del tutto nuovo al principio autonomistico, ora ritenuto non solo un modo di ripartire le funzioni tra centro e periferia, quanto un modo di adeguare «l'organizzazione pubblica all'assetto sociale»¹⁴.

Gli studi degli Anni Ottanta del Novecento svelano l'insufficienza della tradizionale teoria che radica l'unità statale nell'uniformità organizzativa della pubblica amministrazione. Infatti, l'attività amministrativa, non più letta solo in termini individualistici di garanzia nel conflitto autorità-libertà, ma come soddisfacimento dei bisogni sociali collettivi, non può che essere un'amministrazione differenziata sul territorio, poiché le collettività locali esprimono esigenze diverse, non omologabili in un paradigma normativo ed organizzativo unitario.

Il passaggio dal mero decentramento all'autonomia non costituisce perciò solo un ampliamento quantitativo di funzioni o compiti attribuiti agli enti territoriali, quanto piuttosto un diverso modo di intendere l'attività amministrativa e la sua organizzazione.

Lo stesso principio di legalità muta i suoi connotati essenziali, trasformandosi da legalità come conformità ad una norma astratta predeterminata in una legalità intesa come responsabilità del perseguimento di determinati obiettivi (basti pensare alle più recenti modifiche normative che, in materia di appalti pubblici, pongono come principio fondamentale il perseguimento del risultato). L'amministrazione non si misura più solo sulla gerarchia delle fonti, quanto piuttosto sul soddisfacimento delle esigenze sociali di una Repubblica i cui territori sono profondamente differenziati.

Tornando a quanto previsto dal testo costituzionale, è noto che si tenta di risolvere il contrasto tra unità ed autonomia degli enti locali attraverso la previsione di una legge statale generale di principi, che, uniforme su tutto il territorio nazionale, lasci agli enti locali un ampio margine di regolamentazione

¹³ G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA), I, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 277.

¹⁴ F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, 1959, 1 ed ora in *Scritti giuridici*, II, Vita e pensiero, Milano, 2006, p. 1747 ss., ed inoltre ID., *L'amministrazione indiretta*, in *Amm. civ.*, 1961, 47 ed ora in *Scritti giuridici*, cit., III, p. 1991; ID., *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Il nuovo osservatore*, 1962, 458 ed ora in *Scritti*, cit., III, p. 2233.



propria, in nome di una differenziazione territoriale che consenta a questi enti di realizzare autonomamente i propri interessi.

Tuttavia, la forza dirompente del principio autonomistico sancito dal Costituente viene attenuata per l'inerzia del legislatore ordinario.

Perciò, il nostro sistema autonomistico è molto tardivo rispetto al panorama europeo. Le Regioni vengono istituite nel 1970 ed il reale trasferimento di funzioni avverrà solo con i decreti legislativi 616 e 617 del 1977. Per concretizzare l'autonomia comunale prevista dall'art. 128 Cost., bisognerà aspettare la l. 8 giugno 1990 n. 142, che riforma gli enti locali, ancora sottoposti, fino a quel momento, al vecchio T.U. 383 del 1934.

La riforma degli enti locali del 1990 costituisce un'effettiva rottura col passato, nonostante gli inevitabili limiti di una legislazione che, per la prima volta dal 1865, intendeva attuare una vera autonomia locale, dando concretezza al dato costituzionale.

5. La Carta europea delle autonomie locali

La legge 142/90 era stata preceduta ed influenzata dalla Carta europea delle autonomie locali, approvata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificata nel nostro Paese con l. 30 dicembre 1989, n. 439, integrata dal più recente protocollo addizionale, ratificato con legge 8 giugno 2023, n. 77.

L'art. 3 della Carta configura innovativamente l'autonomia locale come il diritto e la capacità effettiva delle "collettività locali" di regolamentare ed amministrare una parte importante degli affari pubblici. L'autonomia connessa alle "collettività locali" - e non agli enti che le rappresentano - attribuisce ad esse titolarità giuridica.

L'art. 4, comma 3, della Carta continua nella profonda innovazione normativa quando afferma che, di massima, le funzioni debbono essere esercitate dalle «autorità più vicine ai cittadini», anticipando quanto poi sarà stabilito sia dalla l. 142/90 che dal Trattato di Maastricht. Con lungimiranza, la Carta prefigura l'idea dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni quando afferma che «l'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tenere conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia», come poi verrà stabilito, nel nostro ordinamento, dalla l. 59/97 (cd. legge Bassanini 1) e dalla riforma costituzionale del 2001.

È ovvio che alla maggiore autonomia delle collettività locali consegua una loro maggiore responsabilità, come espressamente affermano l'art. 3 («sotto la loro responsabilità») e l'art. 4, comma 3 («l'assegnazione di una responsabilità»). Questo nuovo tipo di autonomia locale comporta l'abolizione dei controlli statali (art. 8) e la possibilità che le collettività territoriali possano difendere la loro sfera di attribuzioni davanti

ad un giudice (art. 11), una tutela necessaria all'autonomia che, in verità, costituisce ancora oggi una grave lacuna del nostro ordinamento.

6. La riforma degli Anni Novanta

Si giunge così alla legge n. 142 del 1990, di riforma degli enti locali, che dà tardiva attuazione all'art. 128 Cost.

Non è un caso che l'art. 1 della legge n. 142/90 riprenda quanto espressamente stabilito dall'art. 3 della Carta delle autonomie, secondo cui sono autonome le collettività territoriali e, di conseguenza, gli enti che le rappresentano: la forte novità culturale e giuridica consiste nel riconoscere che l'autonomia è connessa alla collettività territoriale, come indicato nella Carta europea delle autonomie.

La novità è colta dalla Corte costituzionale, secondo cui, con la legge di riforma delle autonomie, è cessata l'uniformità dell'ordinamento, mentre ora la legge di principi può essere integrata da statuti e regolamenti, che manifestano le diverse esigenze dei singoli enti locali (sent. n. 343/1991).

La riforma della Costituzione è il naturale epilogo del percorso autonomistico e, contemporaneamente, dà inizio ad un nuovo assetto istituzionale, in cui si rafforza il ruolo delle autonomie locali, perché i principi regolatori dell'autonomia non sono più rinvenibili (come nell'originario art. 128 Cost.) in una legge della Repubblica, ma direttamente in Costituzione.

In sostanza, il processo di differenziazione giuridica iniziato con la legge 142 del 1990 ha una conferma. Il nuovo art. 118 Cost., affermando i principi di adeguatezza e differenziazione, riconosce che il solo *nomen iuris* non può caratterizzare realtà profondamente differenti: non tutti gli enti di governo definiti come Comuni sono eguali, vi sono Regioni più piccole di un Comune o Province più grandi di una Regione. Insomma, l'attribuzione di competenze agli enti di governo solo in funzione della loro qualifica giuridica non è più sufficiente, in quanto la dimensione e la posizione territoriale, il numero degli abitanti e la situazione socio-economica diventano fattori determinanti per la capacità di svolgere quelle funzioni astrattamente attribuite a tali enti¹⁵.

La riforma costituzionale invero, seppure in maniera non del tutto soddisfacente, la già menzionata idea della dottrina di una funzione obiettivata, ripartita su più livelli di governo, che si stratifica per procedimenti più che per intestazione di una competenza in capo ad un ente. In questo sistema, lo sforzo delle amministrazioni non è tanto quello d'individuare l'ente competente, quanto piuttosto quello d'incentivare la cooperazione tra enti territoriali. In questo senso, la giurisprudenza della Corte

¹⁵ G. CAIA, *I nuovi enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, Istituto della enciclopedia italiana Treccani, Roma, 2016, p. 193 ss.



costituzionale ritiene requisito di costituzionalità che la funzione venga svolta nelle sedi interistituzionali, quali la conferenza Stato-autonomie locali e i Consigli delle autonomie locali.

7. Enti locali a geometria variabile

Se la ripartizione territoriale serve a meglio garantire la soddisfazione dei bisogni delle persone, bisogna riconoscere che la scala geografica degli interessi può essere assai differenziata: vi sono infatti quelli di prossimità, quali i servizi alle persone, che non possono essere realizzati se non dagli enti più vicini ai cittadini; vi sono, invece, nelle società postindustriali avanzate, interessi attuabili su scala geografica diversa. Lavoro e istruzione possono essere realizzati per via telematica, così come i finanziamenti alle imprese possono provenire da livelli extrastatali.

Quanto più un sistema diventa multilivello tanto più è necessaria una collaborazione interistituzionale, essendo quasi impossibile attribuire in via esclusiva una funzione ad un solo ente territoriale, sussistendo quasi sempre procedimenti complessi in cui sempre più spesso intervengono diversi livelli istituzionali.

Le interferenze sono inevitabili, ma soprattutto non sempre è identificabile una sola scala geografica adeguata ai problemi da risolvere. In sostanza, anche per decidere sullo stesso genere di questioni amministrative potrebbe essere richiesta, in una determinata circostanza, un tipo di coalizione decisionale e, in una circostanza diversa, un'altra forma di collaborazione istituzionale.

Come da tempo segnalato nei documenti comunitari, appare necessaria una risposta istituzionale a “scala geografica variabile”. Già nel Libro verde sulla coesione territoriale COM (2008) 616, la Commissione europea segnala due obiettivi fondamentali per garantire lo sviluppo locale dei territori: *a)* superare le differenze di densità, garantendo qualità dei servizi pubblici nei grandi agglomerati cittadini come nelle zone rurali, assai preponderanti nel territorio dell'Unione; *b)* superare le distanze attraverso un collegamento dei territori che passi soprattutto attraverso la creazione di reti intermodali di trasporti.

Per fare questo – secondo il Libro verde – è necessario superare la frammentazione istituzionale attraverso forme di cooperazione “a geometria variabile”. Si afferma così esplicitamente che «per far fronte efficacemente a questi e ad altri problemi *occorre una risposta politica su scala geografica variabile*, che comporta la cooperazione fra autorità locali vicine in alcuni casi, fra paesi diversi in altri casi e fra l'UE e i paesi confinanti in altri ancora (corsivo nostro)».

Tradotto in termini più propriamente giuridici, ciò significa che sempre più spesso sarà necessario ricorrere a rapporti collaborativi tra soggetti istituzionali in forme strutturate (ad es., la Conferenza unificata) od occasionali (conferenze di servizi).

Per questo le modifiche normative sono necessarie, ma non sufficienti, poiché permane sempre l'esigenza di rapporti istituzionali collaborativi.

8. La situazione attuale dei Comuni

Il Comune, o comunque si voglia definire un ente di primo livello, è espressione necessaria ed indispensabile di una collettività territoriale. Lo dimostrano la storia antica e moderna del nostro ordinamento, a partire dai Comuni del Trecento fino alla citata transizione tra il regime fascista e l'ordinamento repubblicano, nonché la più recente modifica costituzionale del 2001.

Di recente, in un analogo convegno, è stata ricordata una massima di Alexis de Tocqueville, secondo cui «I regni li hanno costruiti gli uomini, ma i comuni vengono direttamente dalle mani di Dio» (*La democrazia in America*, vol. I, 1835)¹⁶.

È su questo presupposto che la più attuale dottrina in tema di enti locali guarda il Comune attraverso la nuova dimensione del diritto della città, ora considerata come il luogo privilegiato della vita delle persone e la misura delle relazioni sociali¹⁷.

Solo due brevi osservazioni sulla situazione attuale, vista la convinzione oramai diffusa della necessità di riformare il quadro normativo disegnato da un Testo unico antecedente alla riforma costituzionale del 2001.

La prima osservazione riguarda l'eccessivo numero dei Comuni, che da una parte dimostra la peculiarità delle comunità locali, dall'altra deve tener conto dei mutamenti sociali che hanno visto radicali modificazioni demografiche con il depauperamento delle aree interne e montane e l'accentramento della popolazione nelle grandi città. Come è noto, già la legge 142/90 introduceva forme di aggregazione tra Comuni, che non trovarono subito il consenso dei Comuni stessi, rinchiusi in una strenua difesa della propria specificità. Le successive norme, che assegnavano le principali funzioni solo ai Comuni con un certo numero di abitanti, hanno indotto gli stessi Comuni ad una maggiore consapevolezza, che li ha spinti a sperimentare diverse forme associative¹⁸. Infatti, i Comuni italiani sono oggi 7.899 a fronte degli 8.100 nel 1991, con una riduzione di 201 Comuni e con più numerose forme di cooperazione. Favorire

¹⁶ M. RENNA, *Il concetto di autonomia locale e la Carta Europea dell'autonomia*, Relazione al seminario pubblico di approfondimento "Coesione sociale e territoriale ed ordinamento delle autonomie locali", Milano, 19 febbraio 2024.

¹⁷ Sul punto la nota opera di H. LEFEBVRE, *La proclamation de la Commune*, Gallimard, Parigi, 1965; ID. *Il diritto alla città* (trad. di G. Morosato), Ombre corte, Verona, 2014; ID., *Spazio e politica. Il diritto alla città* (trad. di F. PARDI, rivista da G. MOROSATO e F. BIAGI), Ombre corte, Verona, 2018; J. B. AUBY, *Du droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Lesix Nexis Parigi, 2013; R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, 378 ss., F. SAITTA, *Il <<diritto alla città>> : l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. e soc.* 3, 2020, 359 ss.. Più di recente, M. DORIA, F. PIZZOLATO, A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Il Mulino, Bologna, 2024.

Osserva F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University press, Roma, 2007, 70, che <<in molti casi, infatti, gli agglomerati cittadini, con tutta la loro rete di servizi e di infrastrutture, superano spesso il livello comunale, quello provinciale e anche quello in senso stretto metropolitano, spingendosi talvolta verso direttrici apertamente ultraregionali. Altre volte, invece, la città reclama il suo spazio anche nello spazio dell'ente esponenziale di immediato riferimento, dando vita ad istanze di comunaltà interna e circostanziata che non possono più dirsi automaticamente assorbite nella legittimazione politica dell'istituzione del governo locale>>.

¹⁸ Sul punto, più ampiamente, F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, cit., 50 ss.

la cooperazione senza rinnegare l'identità è la sfida delle collettività locali, autonome nel curare il proprio sviluppo, ma aperte alle collaborazioni istituzionali per non implodere in sé stesse¹⁹.

La seconda osservazione attiene al rapporto tra Comuni e Province o Città metropolitane. A parte ogni considerazione sulla legittimità costituzionale di una elezione di secondo livello, si è di fatto realizzato un sistema locale a base comunale. Come è noto, gli organi di Città metropolitane e Province hanno come elettorato attivo e passivo sindaci e consiglieri comunali ed è perciò evidente che la collaborazione tra questi due livelli di governo venga rafforzata dalla identità dei rappresentanti istituzionali in questi enti.

Una nuova disciplina normativa, ormai del tutto necessaria, ha bisogno di essere accompagnata da maggiori risorse umane ed economiche: è noto, infatti, che le amministrazioni locali non sono in grado di adempiere alle proprie funzioni sia per la mancata individuazione dei fabbisogni standard, previsti dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che per la carenza di personale, soprattutto di natura tecnica²⁰.

La riduzione delle risorse, derivata dalla *spending review* del 2012, può essere solo parzialmente compensata dagli interventi del PNRR²¹.

L'autonomia viene raffigurata come un tavolo a tre gambe: autonomia normativa, organizzativa e finanziaria: la mancanza di un elemento rende tutto più traballante ed incerto. Fuor di metafora, il rischio più grave è che gli enti territoriali non abbiano le necessarie risorse per rispondere ai bisogni dei cittadini, accentuando le diversità territoriali ed i divari di cittadinanza.

Per questo non si può che accogliere positivamente l'idea di una nuova disciplina normativa per gli enti locali, che, superando l'obsoleto Testo unico n. 267 del 2000, consenta di realizzare, secondo quanto previsto in Costituzione, la più ampia coesione sociale, economica e territoriale²².

¹⁹ La questione sul numero e le dimensioni dei Comuni non è nuova. Già nella relazione all'Assemblea costituente prodotta dalla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, promossa dal Ministero per la Costituente si rileva che i Comuni nel censimento del 1936 erano 7.339, 788 di essi avevano popolazione inferiore ai mille abitanti, 1.656 tra mille e duemila e 2.912 fra i duemila e i cinquemila, solo 22 Comuni superavano i centomila abitanti.

²⁰ F. MANGANARO, *Per una rinnovata autonomia comunale*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 79 ss.

²¹ M. DEGNI, *Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2018. I Comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria*, Castelvecchi, Roma, 2019.

²² F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. - 1 tematici*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 839 ss.