



QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

Nuova serie

Università degli Studi di Padova

L'AUTONOMIA LOCALE E LE DIMENSIONI DELL'ETERONOMIA

a cura di

Paolo Costa, Filippo Pizzolato e Antonino Scalone

Coordinamento editoriale di

Giovanni Comazzetto e Giacomo Menegatto



G. Giappichelli Editore

L'AUTONOMIA LOCALE E LE DIMENSIONI DELL'ETERONOMIA

a cura di

Paolo Costa, Filippo Pizzolato e Antonino Scalone

Coordinamento editoriale di

Giovanni Comazzetto e Giacomo Menegatto



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO 21 - TEL.: 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0208-6

ISBN/EAN 979-12-211-5201-2 (ebook - pdf)

Il volume è pubblicato con il contributo finanziario del Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università di Padova.

Stampa: Rotolito S.p.A. - Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

CITTÀ E DISINTERMEDIAZIONE GIURIDICA

PAOLO COSTA

*“La pur vastissima zona
del diritto statale
è soltanto quella parte della realtà giuridica
sulla quale agisce il monopolio giurisdizionale
del potere politico sovrano”
(W. Cesarini Sforza)*

SOMMARIO: 1. Città e ordinamento giuridico. – 1.1. La città quale ordinamento giuridico. – 1.2. La città quale soggetto produttore dell’ordinamento giuridico. – 2. La città nella rete globale e la disintermediazione giuridica. – 3. Alcune conclusioni.

1. *Città e ordinamento giuridico*

Inquadrata nelle categorie dogmatiche della dottrina giuspubblicistica classica, la città può considerarsi un soggetto produttore dell’ordinamento giuridico nonché ordinamento giuridico essa stessa.

Consideriamo distintamente tale doppia dimensione giuridica della città.

1.1. *La città quale ordinamento giuridico*

La città costituisce, in senso romaniano, un’istituzione, e dunque un ordinamento giuridico parziale compreso nell’ordinamento statale (l’“istituzione delle istituzioni”).

Dal concetto romaniano di ordinamento giuridico, infatti, discende notoriamente “che ci sono tanti ordinamenti giuridici – come esplicita Romano stesso – quante istituzioni”; è possibile che tali plurime istituzioni “siano tra loro collegate, in modo che i loro ordinamenti, mentre rimangono distinti sotto altri punti di vista costituiscano invece, sotto altri punti di vista, parti di un più ampio ordinamento, cioè di una più ampia istituzione di cui quelle sono elementi integranti”.

“Senonché questo principio”, lamenta poi Romano, “che si potrebbe dire della

pluralità degli ordinamenti giuridici [...] è [...] spesse volte energicamente negato per tutti gli [...] ordinamenti [*non statuali*]. Per essi si pone, molto di frequente, la tesi che debbano tutti e senza eccezioni ridursi al diritto statale”¹.

L'ordinamento costituzionale positivo, soprattutto dopo la riforma del 2001 del Titolo V, sembra avere accolto la concezione romaniana, rifiutando, almeno a livello di enunciati di principio, la riduzione della pluralità delle istituzioni al diritto statale. Secondo la lettera del nuovo articolo 114 della Costituzione, gli enti territoriali concorrono con lo Stato a costituire la Repubblica. Tale disposizione si considera pacificamente riassuntiva di una forma di Stato composto (la “Repubblica delle autonomie”) in cui l’“istituzione delle istituzioni” non dovrebbe più essere rappresentata, come si sarebbe potuto desumere dalla vecchia formulazione dell’art. 114, dal *soggetto* Stato, bensì dalla “volta” costituzionale della Repubblica stessa, che abbraccia nella sua dimensione al contempo unitaria e plurale tutte le autonomie territoriali².

Nondimeno, tale concezione – ispirata ad un marcato pluralismo giuridico – ha incontrato ed incontra molte resistenze sia teoriche sia pratiche.

Dal punto di vista teorico, non possono non essere lamentati ancora una volta gli effetti di quel normativismo metodologico che tanto ha influenzato la dottrina e la giurisprudenza italiane. Esso fa scolorire ogni idea di ordinamento concreto in una dimensione astrattamente normativa in cui sembra infine perdere significato anche la distinzione tra decentramento ed autonomia³. Si rammenti la teoria kelseniana del territorio. Per tale teoria, dal punto di vista dell’organizzazione territoriale gli ordinamenti si distinguerebbero per la variabile meramente quantitativa di un maggiore o minore decentramento normativo: “Da un punto di vista teorico, una comunità giuridica accentrata è quella il cui ordinamento consiste solo ed esclusivamente in norme giuridiche valide per l’intero territorio, mentre una comunità giuridica decentrata – sempre sul piano della pura teoria – è quella il cui ordinamento consiste in norme valide soltanto per una parte del territorio”⁴. È dunque conseguente che finanche la distinzione tra Stato autonomistico e Stato federale (e la sottesa distinzione tra autonomia e sovranità) sia meramente quantitativa: “Soltanto il grado di decentramento distingue uno Stato unitario diviso in province autonome da uno Stato federale”⁵.

¹ S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, 1967, 106.

² In proposito, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, 2015.

³ Nella sua celebre enucleazione dei tre tipi di pensiero giuridico, Carl Schmitt, rifacendosi proprio a Santi Romano, individua un “pensiero fondato sull’ordinamento concreto” in opposizione al “pensiero fondato sulle norme”, C. SCHMITT, *I tre tipi di pensiero giuridico*, in ID., *Le categorie del ‘politico’*, Bologna, 1972, 259.

⁴ H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1990, 346.

⁵ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 1957, 321.

In questa prospettiva, ogni ordinamento particolare è letto attraverso il prisma delle norme statali che lo disciplinano, ed ogni considerazione ulteriore rispetto ad esse appare come un'insostenibile ipostatizzazione. Ne sono conferma le difficoltà che incontrano dottrina e giurisprudenza nel proporre possibili soluzioni al risalente problema del rapporto tra principio di legalità e principio di autonomia⁶. Innanzi ad esso, la strada che si propone è normalmente, ancora, quella della legalità. Viene sovente invocata (ad oggi ancora in vano) la vagheggiata Carta delle autonomie locali⁷.

Un'indistinzione discendente da un approccio formalistico, dunque; che nondimeno non è stata risolta (e, anzi, per certi versi è stata finanche acuita) dal diffusissimo ricorso alla dottrina sostanzialistica dell'indirizzo politico. La teoria dell'indirizzo politico quale funzione dello Stato ha notoriamente inciso anche sulla concezione dell'autonomia. Se l'autonomia, classicamente intesa e secondo la sua etimologia, significa facoltà di darsi da sé un proprio ordine normativo⁸, il concetto di autonomia sviluppato dalla dogmatica giuspubblicistica ispirata dalla teoria dell'indirizzo politico indica invece la facoltà di darsi un proprio indirizzo politico diverso da quello del governo centrale⁹. Si potrebbe parlare di uno slittamento di piani dall'ordinamento alle politiche. Si tratta di uno slittamento significativo, dacché mette in discussione proprio la concezione istituzionalista. Nel prisma della teoria dell'indirizzo politico, l'ente territoriale, da ordinamento parziale autonomo, diviene ente dotato di politicità, la quale ultima non si esprime più nell'autonomia ordinamentale bensì nell'autonoma progettazione di politiche pubbliche. In tale prospettiva, è inevitabile che il confine tra ordinamento centrale e ordinamenti territoriali sfumi. Diversamente da quelli ordinamentali, infatti, i confini tra politiche sono assai più permeabili ai conflitti e agli interessi politici contingenti. Non è dunque sorprendente la usuale prevalenza del più forte (normalmente il centro).

Dal punto di vista pratico, si registra una conseguente, pervasiva conformazione dell'ordinamento cittadino da parte della legge statale, la quale – per certe materie in concorso con quella regionale – determina la più parte del relativo

⁶ Si vedano in proposito le estese riflessioni di F. PIZZOLATO, *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Politica del diritto*, 3/2006.

⁷ Qualche apertura alla possibilità di un'ontologia giuridica delle autonomie si registra a partire dalla sentenza n. 33 del 2019. Sul punto mi permetto di rinviare a P. COSTA, «*Ingegneria legislativa*» e «*geografia funzionale*». *Alcune riflessioni intorno alla rilevanza del "fatto" nel diritto costituzionale, a partire da una recente pronuncia in materia di autonomia*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2/2019.

⁸ Per una genealogia del concetto, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 15 ss.

⁹ Cfr., e.g., C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 787 ss.

quadro normativo e finanziario. Sopra tutte, va rammentata la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, la cui *vis expansiva*, discendente dalla sua trasversalità e dalla sua capillarità consolidate in via giurisprudenziale, è stata una delle prime cause del depotenziamento dell'autonomia politica locale¹⁰.

1.2. *La città quale soggetto produttore dell'ordinamento giuridico*

Il periodo giolittiano si è caratterizzato, come gran parte del periodo liberale, da un marcato centralismo (“l'età d'oro dei Prefetti”). Ciò nondimeno, Massimo Severo Giannini ha potuto descrivere i comuni come “i più operosi creatori di istituti giuridici” di quel tempo¹¹.

Paradossalmente, nell'orizzonte pluralistico della Costituzione repubblicana questa funzione creatrice di istituti appare sempre più indebolita. I poteri normativi degli enti locali, come si è detto poc'anzi, sono costretti nei confini sempre più angusti ad essi tracciati dalla legislazione statale e regionale in materia di organizzazione, funzioni e finanza locale. Gli spazi di regolazione appaiono vieppiù attuativi ed interstiziali.

E nondimeno, quasi reagendo alla gabbia d'acciaio della legislazione statale, gli enti locali continuano a farsi produttori di nuove figure giuridiche. Fabio Giglioli, muovendo a sua volta da premesse romane, ha potuto rilevare che le città “costituiscono realtà complesse espressive di relazioni con un altissimo potenziale di rilevanza giuridica. Sono, infatti, luoghi che sviluppano l'aggregazione funzionale delle attività dell'uomo, nonché accumulano e sedimentano i passaggi degli uomini e l'avvicendamento delle generazioni, custodendo e stratificando le trasformazioni del e nel tempo. Da questa densità di relazioni, rivisitate alla luce dei processi più recenti, prende avvio la possibilità di vedere nelle città la costituzione

¹⁰ “Occorre infine sottolineare – osserva Guido Rivosecchi – come gli effetti di questi orientamenti della legislazione e della anche sopra richiamata giurisprudenza costituzionale abbiano pesantemente inciso l'autonomia politica degli enti territoriali. Le manovre finanziarie degli ultimi anni hanno peraltro ‘anticipato’ l'estensione del vincolo di bilancio alle autonomie, spesso mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza, imponendo di conseguire un vero e proprio *surplus* di bilancio utilizzato non tanto a fini di *spending review*, quanto per risanare i conti pubblici: i bilanci degli enti sub-statali sono stati ripetutamente destinatari di ‘tagli lineari’, che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affinamento delle priorità allocative. L'uso combinato delle leve richiamate, doppiato dall'introduzione del pareggio di bilancio, ha finito per comprimere l'autonomia politica degli enti locali”, G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza pubblica*, cit., 11.

¹¹ Ne riferisce F. FABRIZZI, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'assemblea costituente*, in *federalismi.it*, 13/2008, 7.

di un nuovo spazio giuridico”¹². L’autore ha classificato tali “relazioni con un altissimo potenziale di rilevanza giuridica” in cinque modelli di iniziative per il recupero e il riuso di beni e spazi urbani “secondo una graduazione crescente di avvicinamento al diritto formale”. I modelli individuati dall’autore sono: “quello della tolleranza, quello del riconoscimento, quello della qualificazione giuridica innovativa, quello dei patti di collaborazione e, infine, quello del riuso dei beni in transizione”¹³.

I rapporti giuridici (e tali sono quelli enucleati da Giglioni) sono sempre riconducibili ad istituti giuridici (anche nel caso in cui tali istituti non siano ancora concettualizzati e si trovino dunque allo stato “grezzo” di istituzioni sociali¹⁴). Si può immaginare, ad esempio, che il rapporto giuridico tra cittadini singoli o associati, da un lato, ed ente locale, dall’altra, avente ad oggetto la cura di un bene pubblico, potrebbe, stabilizzandosi e divenendo socialmente tipico, dare vita ad un istituto simile ad una *negotiorum gestio*, rimodulata in chiave giuspubblicistica¹⁵. Anche oggi dunque, pur in modo diverso, le città possono dirsi creatrici di istituti giuridici.

Da ciò si evince che la loro autonomia non discende da astratte competenze normative, bensì dal loro essere enti esponenziali che attingono al livello comunitario locale e concretano in questo modo il principio di sussidiarietà orizzontale. Giorgio Berti ha sottolineato come “al fondo dell’idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale”¹⁶.

È però tutt’altro che secondario rilevare che rispetto al periodo in cui scriveva Giannini è intervenuto un significativo mutamento di contesto. Lo spazio giuridico entro cui si collocava in quegli anni l’ordinamento locale era quello dell’ordinamento nazionale; oggi lo stesso ordinamento nazionale è invece profondamente inciso dai processi di integrazione giuridica globale. Tale circostanza non può non essere debitamente considerata.

¹²F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2018, 29.

¹³Per la relativa casistica, *ivi*, 36 ss.

¹⁴Per un approfondimento di tale aspetto teorico, mi permetto di rinviare al mio *Teoria dell’istituto giuridico e metodo del diritto costituzionale*, Torino, 2021.

¹⁵L’applicabilità *sic et simpliciter* della fattispecie civilistica in questione è infatti dubbia e sarebbe altresì foriera di non pochi problemi (F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., 61 ss.).

¹⁶G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 288.

2. La città nella rete globale e la disintermediazione giuridica

La città è sempre più attraversata dalla rete dei processi di integrazione globale, e in particolare dai processi di disintermediazione. Si parla ormai da tempo di disintermediazione economica (il prototipo della disintermediazione), di disintermediazione politica (la formula politica leaderistica), di disintermediazione comunicativa (la funzione della rete nella formazione dell'opinione pubblica). La disintermediazione digitale è premessa in un certo senso di tutte le altre, dacché costituisce una di quelle rivoluzioni tecnologiche che, aprendo un nuovo "spazio", sono in grado di innescare una conseguente rivoluzione politica e giuridica, destinata ad incidere sulla rappresentazione del *nomos* (secondo la celebre regolarità individuata da Carl Schmitt).

Si inizia a parlare tuttavia anche di neo-intermediazione. È stato osservato che "in senso etimologico, in senso assoluto e non in rapporto a qualcosa di precedente, il concetto di disintermediazione non sembra più adeguato ed è certamente più consono quello di 'neointermediazione'. I media digitali, infatti, superano l'idea di intermediario come è stata intesa finora, ma non la superano in assoluto. Ne sono invece stati introdotti di nuovi, diversi rispetto ai precedenti ma non per questo trascurabili"¹⁷.

E in effetti, a ben vedere, tutti i fenomeni di disintermediazione non celano altro che forme di re-intermediazione ad un livello superiore: la disintermediazione economica porta alla centralizzazione della logistica; la disintermediazione politica porta alla centralizzazione leaderistica; la disintermediazione comunicativa porta alla centralizzazione dei *big data* e alla *bubble democracy*; la disintermediazione digitale porta alla centralizzazione dei relativi servizi in capo alle *big company* del digitale.

Un'analogia logica di disintermediazione (e conseguente neo-intermediazione) interessa anche la dimensione giuridica. La produzione di atti e norme non abbisogna talora della mediazione istituzionale; e nondimeno abbisogna comunque di mediatori, normalmente privati, che l'attraggono *aliunde*. Nell'ambito dei servizi pubblici, la disintermediazione digitale ha portato allo sviluppo di modalità di perfezionamento di atti amministrativi (nel contesto del cosiddetto *e-government*), che portano altresì, specularmente, ad una neo-intermediazione per quanto riguarda le necessarie infrastrutture informatiche; queste ultime "sovrascrivono" all'ordine del diritto la propria normatività tecnica¹⁸. Un analogo processo si regi-

¹⁷ G. GIACOMINI, *Verso la neointermediazione. Il potere delle grandi piattaforme digitali e la sfera pubblica*, in *Iride*, 3/2018, 458.

¹⁸ Sul punto, T. GRECO, *Tecnologie giuridiche della sicurezza*, in C. BUZZACCHI-P. COSTA-F. PIZZOLATO, *Technopolis la città sicura tra mediazione giuridica e profezia tecnologica*, Milano, 2019, il quale ammonisce: "Se qualche decennio fa era ancora possibile affermare che 'l'anima delle nuo-

stra nell'ambito del mercato. La disintermediazione economica ha portato con sé lo sviluppo di un diritto della globalizzazione prodotto essenzialmente da giuristi pratici (la nuova *lex mercatoria*), che tuttavia – per il tramite della posizione dominante delle *big company* globali che di tale diritto si avvalgono – finisce con l'imporsi ai cittadini in luogo del diritto mediato dalle istituzioni (si pensi alle *policy* adottate unilateralmente dagli operatori privati globali del digitale, le quali, a fronte della necessità per i cittadini di avvalersi dei relativi servizi, acquistano una legislatività *de facto*). In questi casi la disintermediazione giuridica soppianta la mediazione giuridica locale per sostituirvi un'intermediazione giuridica ad un livello assai più alto, che nella sua prospettiva orientata al lucro considera le città come semplici utenti del proprio mercato di riferimento¹⁹.

Ma vi è anche una forma di disintermediazione giuridica, più genuinamente espressione della naturale giuridicità del tessuto comunitario cittadino, che non conduce ad un'eteronoma neo-intermediazione.

Giannini, come si è detto, vedeva negli enti locali un fattore di produzione di nuovi istituti giuridici; questo significa che la dimensione istituzionale gli appariva ancora come fondamentale. Del resto, anche i casi di relazioni giuridiche urbane rilevate da Giglioni vedono una funzione essenziale del livello istituzionale, chiamato da ultimo a dare ad esse riconoscimento e magari qualificazione giuridica innovativa.

Altra cosa, invece, è l'ipotesi di prassi gius-genetiche che, per un verso, prescindano dal riconoscimento istituzionale, e che dunque appaiono come una forma di disintermediazione giuridica espressione della comunità locale; e che, per altro verso, non siano conformate dall'eteronomia dei processi globali, e dunque non siano attratte ad un livello più alto di neo-intermediazione.

Non sovengono molti esempi, se non l'istituto (tratteggiato da un'iniziativa di legge statale che tuttavia non è giunta al termine dell'*iter* di approvazione) dei cosiddetti accordi territoriali non vincolanti²⁰. Tale figura giuridica è il frutto di un tentativo di mitigazione della liberalizzazione totale e generalizzata degli orari delle attività commerciali²¹. Si tratta di un accordo tra organizzazioni di categoria, cittadini e comuni finalizzato a regolamentare questi ultimi. Tale regolamen-

ve tecnologie [...] non riesce ancora a trovare nel diritto un suo appagante riconoscimento, una sua identità e protezione³, sulla base dei fenomeni descritti forse possiamo dire che oggi la tecnologia si è impossessata del diritto e ne ha catturato persino l'anima³ (ivi, 159).

¹⁹ Ampiamente sul punto, F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2022.

²⁰ AS 1629 (Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali).

²¹ Consolidata dall'articolo 31, comma 121, del d.l. n. 201/2011. Sulle proposte di modifica della disciplina degli orari commerciali avanzate nel corso della XVII Legislatura, G. VECCHIO, *La liberalizzazione degli orari dei negozi: da salvaguardare, da correggere o da superare?*, in *federalismi.it*, 20/2018, 16 ss.

tazione non è intesa come cogente: i commercianti sono liberi di aderire o meno all'accordo²². Se una simile proposta di legge fosse approvata, il suo effetto sarebbe un'autoregolazione di fatto della materia²³.

²² Art. 2, AS 1629: "1. Ciascun comune, anche in coordinamento con altri comuni contigui, in particolare nelle aree metropolitane, secondo le previsioni di cui ai commi da 2 a 5, può predisporre accordi territoriali non vincolanti per la definizione degli orari e delle chiusure degli esercizi commerciali, ferme restando le disposizioni di cui ai commi 1 e 1-bis dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dell'interesse pubblico generale, al fine di assicurare elevati livelli di fruibilità dei servizi commerciali da parte dei consumatori e degli utenti, di promuovere un'offerta complessiva in grado di aumentare l'attrattività del territorio e di valorizzare specifiche zone aventi più marcata vocazione commerciale, anche attraverso l'integrazione degli orari degli esercizi relativi a funzioni e servizi affini e complementari, fornendo agli operatori indicazioni su possibili interventi atti a migliorare l'accesso e la fruibilità dei servizi da parte dei consumatori e degli utenti. 2. Gli accordi territoriali di cui al comma 1 sono adottati per la prima volta entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e sono eventualmente aggiornati mediante la procedura di cui al comma 3. 3. Per la predisposizione degli accordi territoriali di cui al comma 1, i comuni consultano le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti e, almeno sessanta giorni prima della data di entrata in vigore dell'accordo, avviano, anche in forma telematica, la consultazione pubblica della popolazione residente, che deve terminare entro il trentesimo giorno antecedente la data di inizio dell'applicazione dell'accordo. 4. Sulla base degli accordi territoriali di cui al comma 1, i comuni predispongono un documento informativo sugli orari dei servizi destinati ai consumatori e degli esercizi commerciali, esistenti nel rispettivo territorio. Tale documento è redatto sulla base delle informazioni rese disponibili dagli operatori, dalle loro organizzazioni di categoria o da altre fonti. 5. Al fine di favorire l'adesione agli accordi territoriali di cui al comma 1 da parte delle micro, piccole e medie imprese del commercio, come individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, le regioni e i comuni possono stabilire incentivi, anche nella forma di agevolazioni fiscali relative ai tributi di propria competenza".

²³ Circostanza che suggerisce di non irrigidire troppo la *divisio* tra diritto pubblico e diritto privato quando si ammetta in premessa il pluralismo istituzionale. Inevitabilmente sovviene la riflessione di Widar Cesarini Sforza, la quale ha evidenziando esattamente la porosità del confine tra i due grandi rami del diritto (conseguente all'unità del fenomeno giuridico), mostrando come anche il "diritto dei privati" (da non confondere con il "diritto privato" di emanazione statale), quando sia espressione dei corpi sociali, abbia una funzione fondamentale nell'istituire la dimensione comune (W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963). Il fenomeno in questione non è dunque nuovo, anche se non è stato oggetto di explicitazione concettuale nei termini della disintermediazione giuridica. A ben vedere, al di là delle grandi costruzioni della teoria generale del diritto pubblico, lo si ritrova già, anche a livello costituzionale, nell'istituto della contrattazione collettiva. In essa la funzione gius-generativa è assegnata, con valenza *erga omnes*, ai corpi sociali interessati e ad un classico istituto proprio del "diritto dei privati", il contratto. Non fortuitamente, il dibattito gius-sindacale degli anni Settanta ha assegnata all'accordo con il sindacato una valenza finanche politico-generale, ipotizzando la cosiddetta "supplenza sindacale" "rappresentanza politica alternativa". Ponendo come termine ultimo di valutazione dell'azione politica la capacità di assumere la "rappresentanza globale ed effettiva del mondo del lavoro", le teorie in questione pensano il sindacato quale soggetto *de facto* istituzionale che si confronta paritariamente con le forze politi-

Si tratta di un dato *de iure condendo*, e dunque assai limitato. E nondimeno, proprio la natura non vincolante che dovrebbe caratterizzare questi accordi suggerisce che di una simile legge non ci sarebbe, in fondo, neppure bisogno: se non per legittimare i soggetti interessati ad agire in deroga alla legalità economica imposta dalla legislazione statale in materia di tutela della concorrenza, senza esporsi al rischio di incorrere in un qualche illecito anticoncorrenziale²⁴. E questo, ancora una volta, dice molto dell'eteronomia discendente dalla pervasività tecnico-economica della concorrenza globale²⁵.

3. *Alcune conclusioni*

Le città richiedono di essere seriamente ripensate nella loro duplice dimensione di soggetti produttori dell'ordinamento giuridico nonché ordinamento giuridico a propria volta (ancorché parziale).

È un ripensamento teorico che si rende necessario. Arrestarsi alla sola prassi significa lasciare le città (e le autonomie, territoriali e sociali, in generale) ad un destino già in larga parte scritto. L'eteronomia della normatività tecnica e di quella economica sono ormai assai visibili, sullo sfondo del "lento svolgersi dell'impero"²⁶. All'incarnazione del sogno liberista rappresentato dalla disintermediazione resa possibile dalle tecnologie digitali si sta gradualmente sostituendo il volto meno rassicurante dei poteri economici globali.

che partitiche. Sarebbe il rispetto dell'accordo assunto con il sindacato, e non più il giudizio elettorale, a conferire legittimità politica sostanziale all'azione di un partito: si giunge così a teorizzare "una forma di rappresentanza politica alternativa e svincolata dal procedimento elettorale" (B. MONTANARI, *Teoria e prassi nelle dottrine gius-sindacali*, Milano, 1979, 171). La teorizzazione principale sul punto si deve probabilmente a G. GIUGNI, *Stato sindacale, pansindacalismo, supplenza sindacale*, in *Politica del diritto*, 1/1970, ma si vedano anche i rilievi teorici di G. TARELLO, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, 1967.

²⁴ Cfr. i rilievi formulati dall'AGCM in merito al disegno di legge AS 1629 (segnalazione AS1147, "Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali", 11 settembre 2014).

²⁵ Rispetto ai piccoli e medi imprenditori commerciali, per intendersi, i grandi soggetti della neo-intermediazione commerciale sono più facilmente in grado di competere quanto ad orari e giorni di apertura. Non è un caso il citato art. 2, AC 470, al comma 5 preveda per le micro, piccole e medie imprese del commercio incentivi all'adesione al patto territoriale ("Al fine di favorire l'adesione agli accordi territoriali di cui al comma 1 da parte delle micro, piccole e medie imprese del commercio, come individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, le regioni e i comuni possono stabilire incentivi, anche nella forma di agevolazioni fiscali relative ai tributi di propria competenza"). La previsione lascia supporre che si sia tenuta in considerazione la posizione di minor forza contrattuale di queste ultime rispetto alle grandi imprese del commercio.

²⁶ A. GREENFIELD, *Tecnologie radicali. Il progetto della vita quotidiana*, Torino, 2017, 7.