

LE «AUTONOMIE LOCALI» NELLA COSTITUZIONE ITALIANA^(*)

Lo Stato moderno, nella sua manifestazione normale, quando cioè abbracci un territorio abbastanza esteso (1), comprende entro i suoi confini più raggruppamenti sociali di carattere locale.

Tali raggruppamenti sono sempre, almeno in qualche misura, sociologicamente differenziati. Storia, tradizioni, religione, lingue (o dialetto), fattori razziali, condizioni ambientali hanno contribuito e contribuiscono alla loro caratterizzazione, creando stretti legami di affinità tra i loro rispettivi componenti. Ciò però che soprattutto favorisce la loro spontanea coesione è il fatto che i loro membri, dovendo vivere vicini gli uni agli altri e dovendo operare insieme in zone del territorio dello Stato che hanno le medesime risorse, hanno necessariamente in comune bisogni da soddisfare e interessi da proteggere.

L'esistenza in seno alla comunità statuale di «raggruppamenti sociali di carattere locale» non è del tutto ignorata neppure da quegli ordinamenti giuridici positivi che configurano lo Stato come un organismo rigidamente unitario e accentratore (2). Detti «raggruppamenti» però (che si sogliono designare anche col nome di «comunità locali») hanno una particolare rilevanza soltanto in quegli ordinamenti statuali che vogliono rispettare e garantire tutte le manifestazioni essenziali della libertà e dell'autonomia della persona umana (3).

(*) Il saggio fa parte di un lavoro più ampio, dal titolo «*Persona umana*» e «*società*» nel sistema costituzionale italiano, di cui stiamo preparando la pubblicazione.

(1) Al presente costituiscono un'eccezione quegli Stati che, come l'antica *πολις*, hanno un territorio di limitatissime dimensioni, i cui confini coincidono in pratica con quelli di una «città».

(2) Tali ordinamenti sogliono tener conto dell'esistenza dei raggruppamenti sociali di carattere locale soprattutto quando si tratta della struttura e della organizzazione territoriale dell'amministrazione. [Per un esempio tipico di raggruppamento locale preso in considerazione anche dagli Stati più accentratori, si pensi al «Comune». Sul «Comune», v. S. ROMANO, *Il Comune (Parte generale)*, in V. E. ORLANDO, *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte I, Milano 1908].

(3) Cfr., p. es. la Costituzione della Repubblica Francese del 1946 (tit. X, artt. 85-89); quella del *Freistaat* della Baviera, pure del 1946

Le « comunità locali » nella nostra Costituzione. L'articolo 5.

La nostra Costituzione si occupa dei raggruppamenti sociali di carattere locale, esistenti in seno allo Stato italiano, nell'art. 5, negli artt. 114-133 (Titolo V della « parte II »: « Le Regioni, le Province e i Comuni »), e indirettamente negli artt. 83², 104⁷, 134, 135⁵ (4).

L'art. 5, nel « progetto di Costituzione » presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente dalla « Commissione dei 75 », era posto in capo alle disposizioni contenute sotto il titolo « Le Regioni e i Comuni ». Fu poi, in sede di coordinamento finale, trasferito tra i « principi fondamentali », perchè, determinando « il modo di essere della Repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione », a giudizio dei costituenti, contribuiva a definire nei suoi lineamenti principali il « volto » del nuovo Stato democratico (5).

L'articolo recita: « La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

In questa disposizione sono contenute norme, le quali in parte sono *istitutive* (cioè creatrici di istituti costituzionali) e in parte *programmatiche* (6).

(tit. I, cap. I: « I fondamenti dello Stato bavarese », artt. 9-11; cap. VII, art. 83); quella del *Land* della Renania-Palatinato del 1947 (parte I, sez. V, artt. 49-50); ecc.

Scrивeva M. RUINI, presidente della « Commissione dei 75 », nella sua *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana* (Tip. Camera dei Dep., Roma 1947, p. 13): « Oggi assistiamo [ad un processo, che sembra] irresistibile, verso le autonomie locali. Non si tratta soltanto, come si diceva [in passato], di "portare il governo alla porta degli amministratori", con un decentramento burocratico e amministrativo, sulle cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di "porre gli amministratori nel governo di sè medesimi". La tendenza si collega alle rivendicazioni di libertà, che sono la grande nota di questo momento storico: di tutte le libertà, anche degli enti locali come "società naturali". Riecheggia più viva, in questa atmosfera, l'affermazione di Stuart Mill che nelle autonomie locali si ha un "ingrandimento della persona umana", e che "senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero, ma non lo spirito della libertà" ».

(4) Tra le disposizioni, che si occupano indirettamente delle « comunità locali », va ricordato anche l'art. 6, che dice: « La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche ».

(5) Cfr. l'intervento dell'on. T. PERASSI, in *ATTI ASS. COST., Atti Ass. plen.*, sed. pom. 24 marzo 1947, p. 2420. La proposta Perassi fu « rinviata » dall'Assemblea plenaria alla « Commissione di coordinamento » (*ATTI ASS. COST., cit.*, sed. 27 giugno 1947, p. 5199).

(6) Sui termini « norme istitutive » e « norme programmatiche »,

Nel primo inciso l'elemento istitutivo è rappresentato soprattutto dal « comando » rivolto allo Stato italiano di « riconoscere », cioè di accogliere nel proprio ordinamento « le autonomie locali »; quello programmatico, dalla « direttiva » data, sempre allo Stato italiano, di « promuovere », cioè di favorire l'organizzazione, lo sviluppo e il libero funzionamento di dette « autonomie ». Nel secondo inciso l'elemento istitutivo è rappresentato dall'elevazione del principio del decentramento amministrativo dei servizi che dipendono dallo Stato a « principio fondamentale » del nostro ordinamento costituzionale; quello programmatico, dalla « direttiva », data implicitamente alla Repubblica italiana, di trasformare l'organizzazione amministrativa dei suddetti servizi da semplice « meccanismo mosso dal centro » in « organismo vivente » composto di organi quanto più è possibile indipendenti l'uno dall'altro nell'esercizio delle loro funzioni (7). L'ultimo inciso infine enuncia una norma essenzialmente programmatica, riguardante la attuazione dei principi dell'autonomia e del decentramento nella legislazione.

Perchè soltanto il primo inciso riguarda direttamente le « comunità locali », unicamente su di esso intendiamo di fermare la nostra attenzione.

Significati del termine « autonomia » nel linguaggio giuridico.

Innanzitutto, che cosa significa l'espressione « le autonomie locali » nella norma « la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali »?

Per rispondere a questa domanda è indispensabile precisare preliminarmente che cosa significhi nel linguaggio giuridico il termine « autonomia ».

Secondo una fondata opinione, è facile dimostrare « l'irriducibilità ad un significato comune delle varie voci di *autonomia* impiegate nelle diverse branche del diritto » (8). In

cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1956, pp. 193 ss.

(7) Su questa interpretazione del secondo inciso dell'art. 5, cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana (Saggi)*, dello stesso A., Padova 1954, pp. 82 ss.

(8) M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, Milano 1951, p. 852. Questo « saggio », benchè certamente incompleto e in alcuni punti discutibile, ci è stato molto utile per l'esatta impostazione della nostra indagine.

realtà, « non esiste un concetto giuridico di autonomia, ma esistono più concetti e nozioni, di contenuto e funzioni notevolmente diversi tra loro, che ricevono qualificazione da un aggettivo apposto al termine - generico e indefinito - di autonomia: autonomia normativa, organizzatoria, istituzionale, politica, privata, finanziaria, contabile, amministrativa, tecnica, ecc. Vi sono [inoltre] voci di significato particolare, come autonomia di un ordinamento giuridico, regionale, comunale, di un potere, di un organo costituzionale, di un atto, di un procedimento, e così via » (9).

Molto spesso il termine « autonomia » viene oggi usato dalla dottrina nel significato di « autonomia normativa », cioè di « potestà attribuita o riconosciuta in ordinamenti giuridici statali ad enti diversi dallo Stato di emanare norme costitutive dello stesso ordinamento giuridico statale » (10). Ogni ente diverso dallo Stato, il quale sia titolare dell'autonomia normativa, possiede la capacità « di regolare interessi, propri e statali insieme, con norme proprie, integratrici delle norme statali, e a queste ad ogni effetto equiparate » (11). L'attribuzione o il riconoscimento della potestà normativa dipendono da fatti o atti giuridici diversi; nella maggior parte dei casi dipendono immediatamente da leggi dello Stato o da procedimenti amministrativi regolati dalle leggi (12). L'essenziale unità dell'ordinamento giuridico statale esige infine che la potestà normativa attribuita o riconosciuta a soggetti diversi dallo Stato sia retta, soprattutto quanto alle materie a cui si estende, non da regole generiche ma da norme specifiche che servano a precisare le sfere dei vari soggetti di diritto pubblico (13).

(9) M. S. GIANNINI, *cit.*, pp. 852 s.

(10) *Ibidem*, p. 856.

(11) *Ibidem*, p. 859. V. un'analogia « descrizione » dell'autonomia (normativa) in G. ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1952 (rist. VI ed.), p. 68. Secondo S. ROMANO invece, la parola « autonomia », « nel significato più specifico, che corrisponde alla sua etimologia [...], indica: soggettivamente, la potestà di darsi un ordinamento giuridico e, oggettivamente, il carattere proprio di un ordinamento giuridico che individui o enti si costituiscono da sè, in contrapposto al carattere degli ordinamenti che per essi sono costituiti da altri » (*Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1953, p. 14).

(12) Cfr. M. S. GIANNINI, *cit.*, p. 857.

(13) Cfr. *ibidem*, p. 858.

Parallelo al concetto di « autonomia normativa » è quello di « autarchia » (sull'origine di questa nozione nella dottrina, cfr. L. RAGGI, *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione d'autarchia*, Torino 1902; estratto da *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. XXXIII, fasc. I-II). Secondo M. S. GIANNINI (*cit.*, p. 878), il termine

La voce « autonomia » ha non di rado anche l'importante significato di « autonomia organizzatoria ». Essa indica allora « la situazione giuridica nella quale si trovano delle figure soggettive — che possono essere persone giuridiche, enti di fatto, organi, complessi di organi, uffici, complessi di uffici, titolari di *munera* pubblici, ecc. —, per il fatto di godere un'indipendenza, relativa in misura variabile, in confronto ad altre figure soggettive omogenee. Non qualsiasi indipendenza è, pertanto, autonomia: altrimenti qualunque figura soggettiva sarebbe autonoma, perchè qualunque figura soggettiva, per quanto possa essere vincolata e dominata, ha sempre un ambito entro il quale agisce di propria volontà [...]. Dev'essere un'indipendenza che può dirsi derogatoria; onde essa s'inquadra nel seguente paradigma logico: "è regola che questo tipo di persone giuridiche, di organi, di uffici, ecc., abbia tale grado di dipendenza; le persone giuridiche, gli organi, gli uffici X, Y,

« autarchia », nel suo significato giuridico più preciso, indica infatti « la potestà di emanare atti amministrativi attribuita dallo Stato-persona a soggetti diversi da se stesso ». Per S. ROMANO, invece, l'autarchia è « la capacità di governare da sé i propri interessi, nonostante che questi riguardino anche un altro soggetto, un ente maggiore, e quindi principalmente lo Stato » (*Principii di Diritto costituzionale generale*, Milano 1947, p. 102).

Nei nostri trattati di diritto pubblico occupa ancora un posto molto importante la figura del c. d. « ente autarchico territoriale ». Lo ZANOBINI, nel suo *Corso di Diritto amministrativo*, cit. (cfr. vol. III, [ed. 1949], p. 96 e Vol. I, p. 103), descrive tale ente come « un raggruppamento demografico, residente sopra una parte del territorio statale e avente carattere di corporazione, il quale non si propone un solo fine o fini tassativamente determinati, ma una generalità di scopi suscettibili via via di espansione e di aumento, e a cui viene attribuita dall'ordinamento giuridico la capacità di amministrare se stesso, ossia di agire per il conseguimento dei propri fini, mediante l'esercizio di una attività amministrativa che ha la natura e gli effetti della amministrazione propria dello Stato ».

Parecchi autori (p. es., G. ZANOBINI, *op. cit.*, vol. III [ed. 1957], pp. 120 ss.; G. COLZI, *La Provincia e il Comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, vol. II, pp. 384 e 402 s.; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova 1958, pp. 691 ss.; A. M. SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, Napoli 1957, pp. 194 ss.; C. VITTA, *Diritto amministrativo*, I, Torino 1954, pp. 561 ss.; è importante notare che non tutti intendono nello stesso modo il termine « autarchia ») fanno rientrare le comunità locali autonome riconosciute dalla Costituzione (le Regioni, le Province e i Comuni) nella categoria degli « enti autarchici territoriali ».

La Carta costituzionale non parla mai nè di « autarchia » nè di « enti autarchici territoriali ». Sappiamo dai lavori preparatori che la proposta di sostituire col termine « ente autarchico » il termine « ente autonomo » fu avanzata ripetutamente in sede di redazione del Titolo V della « parte II » (cfr. ATTI ASS. COST., *Resoc. II Sottocommissio-*

Z, ecc., hanno invece la tal minor dipendenza, ossia sono, ad un grado più elevato, indipendenti " » (14).

« Quando si è di fronte a figure soggettive autonome sotto il profilo organizzatorio, ciò che occorre determinare è quello che, con un traslato delle scienze fisiche, potrebbe chiamarsi il punto derogatorio di origine dell'autonomia. Per riferirci sempre all'ente Stato, in ogni Stato esistono delle norme che regolano le situazioni oggettive e i rapporti organizzatori propri di figure soggettive di determinati generi; p. es. gli organi, gli enti parastatali. Costituirà punto derogatorio di origine dell'autonomia organizzatoria quella norma - o quel gruppo di norme - che alla figura soggettiva che forma una specie entro un determinato genere, attribuirà, per una determinata materia, una maggior indipendenza in rapporto alla dipendenza in cui si trovano le figure soggettive congeneri, ma appartenenti ad altra specie. Si comprende che le figure soggettive appartenenti alla specie che gode di autonomia possono essere una o più; che i punti derogatori, per una figura soggettiva o per un gruppo di esse, possono essere anch'essi uno o più; che un medesimo punto derogatorio può presentarsi con diversa intensità, e così via » (15).

« Per certi enti pubblici l'autonomia organizzatoria e quella normativa si collegano in nessi tipici, e allora si hanno delle autonomie che vengono indicate con denominazioni caratteristiche. Non si tratta di nuove specie o di diversi concetti di autonomia, ma di combinazioni tipizzate, in un determinato ordinamento statale, delle due autonomie or dette.

ne, sed. 6 dic. 1946, pp. 647 ss.; *Resoc. Riunioni plenarie Commiss. dei* 75, sed. 31 genn. 1947, pp. 266 ss.; *Atti Ass. plen.*, sed. 27 giugno 1947, p. 5205, e sed. 17 luglio 1947, pp. 5884 e 5890), ma che fu respinta, essendo prevalsa l'opinione di M. RUINI, il quale riteneva che quella di « ente autarchico » fosse una categoria scientifica « discutibile e controversa » (per una valutazione analoga in sede scientifica, cfr. M. S. GIANNINI, *cit.*, pp. 877 ss.), e giudicava che nel testo costituzionale, per definire Regioni, Province e Comuni, ci si dovesse attenere unicamente alla « designazione classica » (« che ha le più chiare e continue tradizioni nelle leggi e nella vita pubblica italiana ») di « enti autonomi » (cfr. *ATTI ASS. COST.*, *Atti Ass. plen.*, sed. 27 giugno 1947, p. 5233, e sed. pom. 17 luglio 1947, p. 5890).

Nel presente lavoro abbiamo creduto di doverci uniformare alla terminologia adottata dai costituenti.

(14) M. S. GIANNINI, *cit.*, p. 864. Nota l'A.: « Questa determinazione può parere astratta. Ed effettivamente lo è; ma è impossibile esser più concreti, ove almeno si voglia induttivamente raggiungere un concetto tale da poter essere applicato a qualunque specie di autonomia organizzatoria esistente » (*ibidem*).

(15) *Ibidem*, p. 865.

Tali sono le autonomie regionali, territoriali, comunali, (degli ordini) professionali, e simili » (16).

Queste particolari autonomie « si definiscono dal loro contenuto [positivo] più che dal loro nome ». Benchè infatti possano sussistere con identica denominazione in parecchi Stati, la loro configurazione è spesso profondamente diversa da Stato a Stato (17).

L'« autonomia locale ».

Il termine « autonomia locale » designa genericamente ogni autonomia che venga comunque riconosciuta o attribuita da un ordinamento statutale alle « comunità locali », siano esse spontanee o create dall'ordinamento stesso. Secondo una concezione politico-giuridica, le cui idee fondamentali ricorrono in tutti gli scrittori politici europei, si ritrovano in alcuni giuristi italiani dello scorso secolo e si conservano ancora nei giuristi francesi (18), l'autonomia locale « è autonomia normativa, in forme che sono fra le più vaste che possono aversi, e autonomia organizzatoria insieme. Quest'ultima si determina [...] anzitutto come una autonomia politica, in tutta l'ampiezza di significato che si può avere in un ordinamento a struttura democratica, ossia come autoamministrazione e come possibilità di direzione da parte di forze politiche di opposizione o quantomeno diverse dalle forze politiche che reggono l'apparato dello Stato. In ciò rappresentando il limite massimo cui può giungere il punto derogatorio dell'autonomia organizzatoria, in quanto è così possibile, agli enti territoriali, darsi un indirizzo politico diverso da quello che danno allo Stato i competenti organi costituzionali. Si capisce che tale diversità trova un limite assoluto nella legge, la quale, promanando dallo Stato, quale ente sovrano, contiene l'autonomia degli enti territoriali in modo tale che l'indirizzo politico dell'ente locale può essere differente da quello dello Stato ma non contrastante con esso se non nella sfera del meramente lecito, che è di ben scarso rilievo giuridico per un ente pubblico territoriale » (19).

(16) *Ibidem*, p. 876.

(17) Cfr. *ibidem*, pp. 876 ss.

(18) *Ibidem*, p. 877. Tra i giuristi italiani dello scorso secolo, cfr., in particolare, G. VACCHELLI, *Il Comune nel diritto pubblico moderno*, Roma 1890, cc. VI-X, pp. 90 ss. Nello stesso senso però, durante il periodo fascista, v. S. LESSONA, *Corso di Istituzioni di Diritto pubblico*, Roma 1937 (V ed.), pp. 232 s.

(19) M. S. GIANNINI, *cit.*, pp. 879 s.

Le « autonomie locali » nella Costituzione. Egesi dell'art. 5.

E' certo che nel primo inciso dell'art. 5 della nostra Costituzione l'espressione « le autonomie locali » designa non soltanto un determinato tipo di autonomia, ma anche, in concreto, i raggruppamenti sociali in cui tale autonomia si esprime (20).

Poichè il verbo « riconosce », contenuto nella disposizione, indica che per il testo costituzionale le autonomie locali non sono create dall'ordinamento giuridico statale (21), è lecito ritenere che con le parole « la Repubblica riconosce le autonomie locali » il legislatore abbia voluto stabilire l'obbligo « fondamentale » per lo Stato italiano di dare rilevanza, nel proprio ordinamento: a) alle « comunità locali » esistenti nel suo seno; b) al « diritto originario » (22) delle stesse all'autonomia nei confronti della comunità statale organizzata.

Quali siano precisamente le comunità locali, la cui esistenza e la cui autonomia devono essere « riconosciute », è determinato nel Titolo V della « parte II » della Costituzione. Nell'art. 114 viene infatti statuito che « la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni », e negli artt. 115 e 128 che le Regioni, le Province e i Comuni sono « enti autonomi » (23).

(20) L'espressione « le autonomie locali » si trova spesso usata nella medesima accezione anche nei lavori preparatori, a incominciare dalla *Relazione all'Assemblea Costituente*, ed. a cura del Ministero per la Costituente (vol. II: *Autonomie locali*, Roma 1946).

(21) Così, esplicitamente, anche A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano 1948, p. 39.

(22) Il termine « diritto originario » è qui usato nel significato di « diritto » che la coscienza sociale considera come inerente alla natura di un soggetto (persona fisica o persona giuridica) e pertanto come indipendente, nella sua esistenza, da qualsiasi ordinamento giuridico positivo.

(23) Sulle ragioni che portarono i costituenti a riconoscere anche la « Provincia » come « ente autonomo » (il « progetto di Costituzione », nell'art. 107², definiva le Province « circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale »), cfr. la dichiarazione dell'on. M. RUINI all'Assemblea Costituente, in *ATTI ASS. COST.*, *Atti Ass. plen.*, sed. 27 giugno 1947, p. 5223.

Che la ripartizione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni voglia tener conto della realtà sociale esistente, ci sembra provato anche dal fatto che la nostra Carta costituzionale, negli artt. 132 e 133, consente: a) « la fusione di Regioni esistenti » e « la creazione di nuove Regioni », « quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate »; b) il distacco di Province e Comuni, « che ne facciano richiesta », da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra; c) « il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito

La *ratio* (24) dell'affermazione costituzionale, contenuta nell'inciso in esame, quale risulta soprattutto da un attento studio dei lavori preparatori, è, in ultima analisi, l'attuazione, nell'ordinamento della Repubblica, del principio fondamentale enunciato nell'art. 2 della Costituzione, secondo cui la Repubblica deve riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo « nelle formazioni sociali [naturali e libere] ove si svolge la sua personalità » (25).

La nostra Carta costituzionale considera le « comunità locali » esistenti in seno allo Stato italiano come formazioni « naturali » (26) « a fini generali » (o « politiche » in senso lato) (27), in cui l'individuo trova, di fronte alla strapotenza

di una Regione », « su iniziativa dei Comuni »; d) l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni, « sentite le popolazioni interessate ».

Negli artt. 118¹ e ³ e 130¹ la Costituzione accenna all'esistenza « in seno alla Repubblica italiana di altri enti locali », diversi dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni. Risulta chiaro dal contesto che il legislatore ha voluto esclusivamente riferirsi a quegli enti che, come i « circondari », di cui nell'art. 129² (sul « circondari », v. le dichiarazioni dell'on. M. RUINI, in *ATTI ASS. COST.*, *Atti Ass. plen.*, sed. 27 giugno 1947, p. 5222), possono venir costituiti dallo Stato ai fini di un sempre maggiore e più efficiente decentramento amministrativo.

(24) Sulla *ratio* (o *mens*) *legis* e sulla sua importanza in sede d'interpretazione, cfr. F. MESSINEO, *Manuale di Diritto civile e commerciale*, Milano 1950-55, vol. I (VIII ed.), § 6, 6 (p. 98) ed E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (Teoria generale e dogmatica)*, Milano 1949, pp. 71 s. e 166 ss.

(25) V., chiaramente in questo senso, M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 13. Cfr. anche G. LA PIRA, *Principi relativi ai rapporti civili (Relazione alla I Sottocommissione)*, in *ATTI ASS. COST.*, *Atti della Comm. per la Costituzione (Relazioni e proposte)*, Segretariato Gen. Cam. dei Dep., Roma (1946), pp. 16 s.; inoltre, gli interventi del relatore on. G. AMBROSINI (*ATTI ASS. COST.*, *Atti Ass. plen.*, sed. antim. 10 giugno 1947, p. 4597) e dell'on. A. PICCONI, (*ibidem*, sed. 6 giugno 1947, pp. 4520 ss.); e ancora, tra i commentatori del testo costituzionale, G. BASCHIERI - L. BIANCHI D'ESPINOSA - C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana (Commento analitico)*, Firenze 1949, pp. 12 s. e 24; tra gli autori, C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., p. 750.

(26) Con il termine « formazioni sociali naturali (o spontanee) » sogliono venir designati quei raggruppamenti sociali che, se anche nel fatto della loro costituzione dipendono talvolta da una libera decisione dei loro membri, rivestono tuttavia nella loro essenza il carattere della necessità, in quanto, a giudizio comune, soddisfano a profonde esigenze della natura umana.

Che il testo costituzionale consideri le « comunità locali » riconosciute, come formazioni « naturali », appare soprattutto da quanto si è detto circa la *ratio* della norma contenuta nel primo inciso dell'art. 5.

(27) « Sono a dirsi *politici*, attribuendo a tale parola un significato più largo di quello originario corrispondente alla sua etimologia, gli enti a scopi *generali*, cioè gli enti che, pur proponendosi delle fina-

della moderna organizzazione statale, uno strumento indispensabile per la tutela della propria libertà personale e politica.

Poichè il territorio e la popolazione di dette comunità (28) sono parti integranti del territorio e della popolazione dello Stato, e poichè i fini delle stesse, — che, come abbiamo detto, sono « fini generali », — coincidono coi fini dell'organismo statale, quando la Costituzione ordina allo Stato di « riconoscere » la loro esistenza, non può ovviamente non ordinargli di « riconoscere » insieme anche il loro « diritto » all'autonomia di fronte ai poteri centrali (29).

L'« autonomia », di cui le « comunità locali » divengono titolari attraverso il « riconoscimento » da parte della Repubblica, non è certamente un'« autonomia normativa sovrana ». Questa è un attributo esclusivo delle c. d. « dominazioni sovrane » (ordinamenti giuridici statuali e « dominazioni pure ») (30); mentre le comunità locali riconosciute, anche le più importanti, non possono per nessun titolo venir considerate soggetti di una vera « sovranità » (31). Nella Costituzione

lità che in un dato momento si possono precisare e circoscrivere, sono tuttavia suscettibili di assumere ogni altra finalità senza cambiare natura. E ciò a differenza degli enti a scopi singolarmente determinati, p. es., una società di commercio, un'istituzione di beneficenza, un ente ecclesiastico, che si trasformerebbero se perdessero i loro fini essenziali. Tutti gli enti territoriali (non soltanto però essi) sono, in questo senso politici, perchè di regola la loro sfera di competenza si estende potenzialmente ad una indefinita serie di interessi che si manifestano nell'ambito del loro territorio » (S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, cit., p. 53).

(28) La « comunità locale », in quanto ente territoriale, consta per definizione di una popolazione, di un territorio e di una organizzazione che le permette di raggiungere i suoi scopi.

(29) Il diritto delle comunità locali all'autonomia è considerato dal testo costituzionale come un « diritto originario », perchè si rivela strettamente connesso con l'essenza di tali comunità.

(30) Il termine « autonomia normativa sovrana » designa « una qualità, un modo di essere, un attributo [...] delle dominazioni sovrane [...], che attengono alla normazione, ossia si traducono in una norma sulla normazione la quale dispone l'illimitatezza virtuale della potestà di normazione delle dominazioni [stesse] » (M. S. GIANNINI, cit., p. 854).

(31) Nel testo accogliamo l'opinione, oggi di gran lunga prevalente (cfr. S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, cit., pp. 69 s., e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 46 ss.), la quale nella « sovranità », — intesa come « indipendenza assoluta (originarietà) di un ente territoriale, in quanto ordinamento giuridico, da qualsiasi altro ordinamento », e, se si vuole, anche come « quella suprema potestà di governo (« suprema », rispetto alle potestà analoghe di altri enti territoriali) che spetta necessariamente allo stesso ente, quando questo si configuri come persona o soggetto di diritto pub-

infatti la Repubblica italiana è configurata come uno Stato « unitario », e le comunità locali autonome come enti essenzialmente infrastatali (32). D'altra parte, se le comunità locali autonome fossero ordinamenti giuridici « sovrani », cioè veri « Stati nello Stato » (alla maniera degli Stati-membri dello Stato federale), non avrebbe, crediamo, nessun senso l'attribuzione fatta dall'art. 5 alla Repubblica, cioè all'intera comunità statale organizzata, del potere-dovere (33) di dare ad esse rilevanza giuridica.

Gli autori ordinariamente non si preoccupano di stabilire quale sia esattamente il tipo di « autonomia » che la Repubblica italiana deve riconoscere alle « comunità locali », a norma del primo inciso dell'art. 5. Essi si limitano per lo più a ricostruire dogmaticamente il contenuto effettivo delle particolari « autonomie », che le disposizioni costituzionali (soprattutto quelle comprese nel Titolo V della « parte II ») e la legislazione riconoscono rispettivamente alle Regioni, alle Province e ai Comuni (34).

blico » (v. S. ROMANO, *op. cit.*, pp. 68 e 70), — scorge la « nota caratteristica » che distingue lo Stato dagli altri enti territoriali.

(32) Si vedano, in particolare: 1) l'affermazione esplicita dell'unità e indivisibilità della Repubblica, contenuta nell'art. 5 (sul significato dell'espressione « una e indivisibile », v. anche *infra*, nota 48); 2) i frequenti rinvii del testo costituzionale alla legislazione dello Stato proprio là dove viene definito il contenuto dell'autonomia delle Regioni (artt. 117, 118, 119, 121² e 123); 3) il rinvio dell'art. 128 alle « leggi generali della Repubblica » per ciò che concerne la disciplina dell'autonomia delle Province e dei Comuni; 4) l'attribuzione, fatta dalla Costituzione a organi dello Stato, del potere di « controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione » (art. 125¹) e del diritto di supervisione delle leggi regionali (art. 127); 5) l'attribuzione, fatta dall'art. 126 al Presidente della Repubblica, del potere di sciogliere i Consigli regionali.

(33) Per il termine « potere-dovere », cfr. F. MESSINEO, *op. cit.*, vol. I, § 8, 9 (p. 135); per il concetto, cfr. S. ROMANO, *Principi di Diritto costituzionale generale*, cit., pp. 111 s.

(34) V., p. es., G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1955, pp. 292 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 524 ss.; G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI, *Commentario sistematico ecc.*, cit., vol. II, pp. 225 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., pp. 627 ss.; F. PERGOLES, *Diritto costituzionale*, Padova 1956, pp. 400 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Parte generale, Milano 1955, pp. 209 ss.; A. M. SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, cit., pp. 194 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, cit., vol. III (ed. 1957), pp. 120 ss.

Fa eccezione G. COLZI (*La Provincia e il Comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI, *op. cit.*, vol. II, pp. 381 ss.), il quale però nella sua indagine, se, da una parte, giustamente si preoccupa di « prescindere, per quanto è possibile, da considerazioni che investono elementi extra-giuridici », dall'altra, si mostra eccessiva-

Un tale modo di procedere, non tiene conto a sufficienza del significato e della reale portata, del nostro sistema costituzionale, del principio espresso nell'inciso che è oggetto del presente studio.

Questo principio è posto tra i « principi fondamentali » della Costituzione, e nella sua formulazione non contiene alcun « rinvio » alle disposizioni che riguardano le comunità locali specificatamente riconosciute. Ciò vuol dire che esso ha un senso ben definito, anche a prescindere dalle norme costituzionali in cui trova la sua attuazione positiva: non viene cioè determinato, quanto alla sua « sostanza », da nessun'altra norma costituzionale; anzi, al contrario, contribuisce esso stesso a precisare il valore delle norme che disciplinano i singoli « enti autonomi » riconosciuti.

Poichè la particolare « autonomia », che deve essere riconosciuta alle comunità locali, appartiene senza alcun dubbio alla « sostanza » del principio in esame, ciò significa che essa deve avere un contenuto ben determinato, anche facendo astrazione dalle disposizioni costituzionali, che la concretizzano, riconoscendola alle Regioni, alle Provincie e ai Comuni.

Questa importante illazione trova una conferma nella norma programmatica espressa nell'ultima parte dell'art. 5, la quale dice che la Repubblica « adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia ». Tale norma infatti « presuppone che l'autonomia abbia proprie esigenze materiali che debbono essere rispettate dal legislatore » (35). Siccome il testo costituzionale, nel Titolo V della « parte II », determina unicamente la struttura e i poteri delle Regioni, e rinvia per la determinazione delle « funzioni » delle Provincie e dei Comuni, — che sono « enti autonomi » al pari delle Regioni (36), — alle « leggi generali della Repubblica »,

mente legato a certi schemi dottrinali, escogitati in passato dagli studiosi per spiegare la configurazione degli enti territoriali nelle leggi anteriori alla nuova Costituzione.

(35) C. ESPOSITO, *Autonomie locali ecc.*, cit., p. 78.

(36) Nulla, nè nel testo costituzionale nè nei lavori preparatori, autorizza a ritenere che l'autonomia riconosciuta costituzionalmente alle Regioni, debba o possa considerarsi « qualitativamente » diversa da quella riconosciuta alle Provincie e ai Comuni. V., su questo punto, la convincente argomentazione di C. ESPOSITO, *op. e l. cit.*, pp. 73-77. Il chiaro A. fa giustamente osservare (p. 74, n. 18) come nelle lunghe discussioni, che si svolsero sia in sede di Sottocommissione che nell'Assemblea plenaria, l'attenzione dei costituenti si sia « assai spesso » concentrata « sulla istituzione della Regione, sui suoi pericoli e sulla sua importanza »; egli però soggiunge subito che « anche la tesi, che ora risulta accolta nel testo costituzionale, fu ripetutamente svolta e difesa ».

non avrebbe senso parlare nel terzo inciso dell'art. 5 di « esigenze dell'autonomia » a cui adeguare la legislazione dello Stato, se l'« autonomia » di cui nel primo inciso del medesimo articolo non avesse, per il costituente, un preciso contenuto specifico.

Le considerazioni esposte ci dicono che, volendo ricostruire dogmaticamente il concetto costituzionale dell'« autonomia » propria delle comunità locali, non ci si può fermare ai dati materiali offerti dalla Costituzione, là dove essa si occupa direttamente delle Regioni, delle Province e dei Comuni, ma occorre da tali dati risalire, anche con l'aiuto dei lavori preparatori, a quello che è il significato sostanziale di detta autonomia nell'intero sistema.

Esegesi dell'art. 5 : conclusioni.

Nel Titolo V della « parte II » il testo costituzionale ci dice che:

1) la Regione è un « ente autonomo », « con propri poteri e funzioni » secondo i principi fissati nella Costituzione (art. 115);

2) la Regione ha il potere di darsi uno « statuto », il quale però deve essere « approvato con legge della Repubblica » (art. 123²), ed « emana » per numerose materie « norme legislative », « nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni » (art. 117¹);

3) alla Regione spettano « le funzioni amministrative » per le materie elencate nell'art. 117 (art. 118¹); gli « atti amministrativi » della Regione sono soggetti al solo « controllo di legittimità » da parte dello Stato, « nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica »: il « controllo di merito » degli stessi atti, ammesso dalla legge « in determinati casi », può portare unicamente al « riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale » (art. 125¹);

4) la Regione ha « autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica » (art. 119¹); ad essa « sono attribuiti tributi e quote di tributi erariali » (art. 119²); essa « ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica » (art. 119⁴) (37);

5) « sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente » (art. 121¹); il Consiglio regio-

(37) Sotto i numeri 2, 3 e 4 abbiamo elencato i poteri e le funzioni

nale, che è eletto democraticamente (*implicite* nell'art. 122¹: « il sistema d'*e elezione*, il numero [...] dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica »; cfr. artt. 1^a e 48), « esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi » (art. 121²); la Giunta regionale, i cui « membri », a norma dell'art. 122⁵, « sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti », è « l'organo esecutivo » della Regione (art. 121³); il Presidente della Giunta, - esso pure eletto « dal Consiglio regionale tra i suoi componenti » (art. 122⁵), - « rappresenta la Regione; promulga le leggi e i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale » (art. 121⁴); il popolo può partecipare direttamente al « governo » democratico dell'organismo regionale mediante « l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione » (art. 123¹).

L'« autonomia », che la Carta costituzionale riconosce alla Regione, è, come è facile vedere, « normativa e organizzatoria insieme ». E' « normativa », perchè per essa la comunità regionale ha, entro certi limiti, la potestà di regolare i propri interessi, (che, giova sottolinearlo, spesso coincidono con gli interessi della comunità statale), mediante l'emanazione di norme proprie, aventi la stessa efficacia delle norme emanate dagli organi legislativi dello Stato e che entrano automaticamente a far parte dell'ordinamento giuridico statale (38); è « organizzatoria », perchè per essa la comunità regionale gode di una situazione giuridica attiva d'indipendenza di fronte ai poteri centrali dello Stato, che si concreta: a) nel fondamentale diritto di darsi democraticamente un governo, il quale può avere, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, un indirizzo politico anche diverso da quello proprio del governo centrale (39); b) in poteri molto estesi di autoamministrazione; c) in un'effettiva autonomia finanziaria (40). Essa rientra

« proprie » della Regione. Per i poteri e le funzioni che possono esserle « delegate », v. specialmente gli artt. 117 (ultimo comma) e 118².

(38) Sulla « potestà normativa » della Regione, cfr., p. es., G. MIELE, *La Regione*, cit., pp. 262 ss.; M. S. GIANNINI, *Leggi regionali e regolamenti d'autonomia degli enti territoriali*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Perugia*, 1954; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., pp. 657 ss.

(39) Cfr., per alcune precisazioni su questa materia, - anche se non condividiamo l'impostazione generale del lavoro, - T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, Milano 1956, pp. 100-190.

(40) Sull'autonomia finanziaria, intesa come mezzo per rendere

pertanto indubbiamente nel tipo tradizionale di « autonomia locale », di cui abbiamo parlato (41).

Abbiamo visto che la Provincia e il Comune per la nostra Costituzione sono « enti autonomi » al pari della Regione (42). Ciò significa che essi debbono godere, in fatto di autonomia di fronte allo Stato e di fronte alle comunità locali maggiori, di una posizione e di poteri sostanzialmente identici a quelli della Regione (43).

Ciò posto, se si tiene presente la *ratio* della disposizione « la Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali », da noi sopra indicata (44), e se si osserva che l'affermazione costituzionale del principio delle autonomie locali è stata intesa dai costituenti come una importante « innovazione » destinata a incidere profondamente sull'« ordinamento strutturale dello Stato » (45), bisogna ritenere che l'art. 5 non

effettiva l'autonomia regionale, v. le importanti osservazioni di G. MIELE, in *La Regione*, cit., pp. 346 ss.

(41) V. *supra*, p. 393.

(42) V. *supra*, nota 36.

(43) Per ciò che si riferisce all'autonomia normativa, non si vuole, con quanto viene osservato nel testo, sostenere che le leggi generali della Repubblica possano o debbano attribuire anche alle Province e ai Comuni il potere di emanare norme con valore di « leggi in senso formale ». E' certo però che le leggi di attuazione dell'art. 128 della Costituzione « nello statuire le funzioni delle provincie e dei comuni, sono vincolate al rispetto del principio dell'autonomia, e perciò dovranno attribuire ai comuni e alle provincie una potestà regolamentare in tutte le materie che, sotto il profilo della opportunità o della tradizione, possano essere attribuite a questi enti territoriali » (C. ESPOSITO, *op. e l. cit.*, p. 79).

Nessuno mette in dubbio che alle Province e ai Comuni debbano venire riconosciuti l'autonomia amministrativa e il diritto all'autogoverno (per quest'ultimo, v. G. ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, cit., vol. III [ed. 1949], pp. 96 s.). V., implicitamente nel nostro senso, l'art. 130 della Costituzione, il quale, mentre ammette la « normalità » del « controllo di legittimità » sugli atti dei suddetti enti (1° comma), afferma invece apertamente l'« eccezionalità » del « controllo di merito » sugli stessi atti e stabilisce che tale controllo può essere esercitato *unicamente* « nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione » (2° comma). Cfr., su questa materia, e, in particolare, sulla inconciliabilità del controllo di merito con l'effettiva autonomia amministrativa di un Ente territoriale, G. COLZI, *op. e l. cit.*, pp. 415 ss.

Quanto infine all'autonomia finanziaria da riconoscersi alle Province ai Comuni, v. l'art. 119¹ della Costituzione, nel quale è detto: « Le Regioni hanno autonomia finanziaria delle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che le coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni ».

(44) V. *supra*, p. 395.

(45) M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 13. V. anche gli ATTI ASS. COST., *passim*.

esprime già semplicemente l'obbligo per la Repubblica italiana di attuare nel proprio ordinamento una particolare forma di decentramento amministrativo e in parte anche legislativo, ma vuole soprattutto stabilire che in detto ordinamento le comunità locali, « nel loro complesso », godano di una posizione tale, siano così fatte e organizzate, e abbiano tanto potere, « da assicurare a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello Stato » (46).

L'« autonomia », che deve essere riconosciuta alle comunità locali, non è quindi soltanto una qualificazione giuridico-formale, per cui a quelle comunità vengono attribuiti alcuni diritti e alcuni poteri, ai fini di una buona legislazione e amministrazione (47), ma vuole essere principalmente una situazione soggettiva di effettiva indipendenza di tali enti dai poteri centrali dello Stato, e insieme un diritto degli stessi ad avere un ordinamento interno, per il quale in loro vi sia realmente « autogoverno dei governati ».

Si tratta insomma di un'« autonomia » di natura non soltanto giuridica ma anche politica, la quale deve garantire che la volontà e l'azione dei singoli enti, che ne sono titolari, siano conformi ai principi e alle direttive prevalenti tra i loro membri. Essa ha quindi un contenuto amplissimo; si può anzi dire che trova i suoi limiti giuridici e politici (limiti che devono venire, caso per caso, concretamente definiti dalla legge positiva) unicamente nel fatto di essere un'autonomia propria di enti che sono essenzialmente « infrastatali » (48) e che devono coesistere in maniera ordinata nello Stato.

Luigi Rosa

(46) C. ESPOSITO, *op. e l. cit.*, p. 78.

(47) I costituenti, nell'affermare il principio delle autonomie locali, hanno avuto certamente presenti anche i fini di una migliore legislazione e amministrazione. Qui si vuole però sottolineare che l'autonomia riconosciuta dalla Costituzione agli enti locali non può essere intesa semplicemente come uno strumento giuridico per il raggiungimento di tali fini.

(48) Secondo C. ESPOSITO (*op. e l. cit.*, p. 69), l'affermazione costituzionale, contenuta nell'art. 5, che la Repubblica italiana è « una », non significa soltanto che lo Stato italiano non è e non deve diventare uno Stato federale, ma vuole soprattutto statuire che « nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia, nella distribuzione delle competenze tra lo stato, le regioni, le provincie e i comuni e quanti altri enti territoriali e istituzionali si creeranno in Italia, non deve andare perduta quella unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa; e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica ».