

INTRODUZIONE

<< Quando le comunità avranno vita, in esse i figli dell'uomo troveranno l'elemento essenziale dell'amore della terra natia nello spazio naturale che avranno percorso nella loro infanzia e l'elemento concreto di una fratellanza umana fatta di solidarietà nella comunanza di tradizioni e di vicende. Le attuali strutture elementari della nostra società non delineano una tale unità di sentimenti e rendono perciò difficile lo stabilirsi di una tangibile solidarietà umana. Il comune, troppo piccolo o troppo vasto, esclude quasi sempre la natura e il paesaggio. La provincia, non corrispondendo né a criteri geografici né a esigenze umane, rimane una creazione artificiale, onde non è riuscita praticamente a creare consensi di affetto e simpatia nei suoi abitanti >>.

Così l'insigne imprenditore, pensatore e uomo che fu Adriano Olivetti (1901-1960) condensava le ragioni della necessità di configurare << come spazio naturale dell'uomo >>¹, una nuova cellula-base², la 'Comunità', per il progetto ricostruttivo dello Stato³ che aveva approntato alla fine della seconda guerra mondiale e che aveva espresso nel contesto del dibattito sul futuro costituzionale italiano.

È interessante notare come, in tempi recenti, l'attenzione del legislatore si stia rivolgendo alla creazione di nuovi enti territoriali che, analogamente alle ideali Comunità sopracitate, sono posti a un livello

¹ A. OLIVETTI, *L'ordine politico delle Comunità*, Roma, Edizioni di Comunità, 2014 (rist.), 35-36; 59-60.

² Ivi, 43.

³ << Il nucleo fondamentale dello Stato, la Comunità, informa delle sue caratteristiche tutta la nuova vita politica. Perciò si parla di Stato federale delle Comunità e non di Federazione di Stati regionali [...] >> (Ibid.).

intermedio tra Regioni e Comuni e sono altro rispetto alle Provincie, ormai fermamente indirizzate verso la soppressione: si tratta di forme associative obbligatorie tra Comuni.

Lo specifico caso del Friuli-Venezia Giulia, la cui L.r. 26/2014 fissa – in forza della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali – la geografia delle nuove aggregazioni comunali ricalcando i distretti sanitari, non poteva non rimandare alla concezione di Olivetti circa le dimensioni della sua invenzione politico-costituzionale⁴.

Se molto è cambiato dai tempi del citato A., la sensazione di un nuovo momento cruciale nel dimensionamento locale della democrazia si potrebbe cogliere in queste nuove forme di aggregazione dei Comuni, che pure vengono configurate avendo in mente come precipuo (se non unico) obiettivo – realizzabile o meno che sia, non dando gli interventi in parola risultati visibili, se non nel medio-lungo periodo – l'immediato risparmio per le casse pubbliche.

Quel che, con questo lavoro, si vorrà cercare di sviluppare in maniera scientifica è un punto di vista, quello costituzionale del legislatore delle Regioni a statuto speciale di autonomia approcciantesi alla creazione di nuove forme istituzionali e di governo degli Enti locali, visto l'interessante caso del Friuli-Venezia Giulia cui accennavamo. Esso dovrebbe infatti avere ben chiaro che cosa s' imponga come limite all'esercizio della propria potestà legislativa e, di conseguenza, quale sia il campo di pertinenza in cui poterla esercitare con una discreta libertà di azione.

⁴ << Il territorio di una Comunità coinciderà normalmente con un'unità geografica [...] che potrà essere il circondario, la diocesi, il distretto, il collegio elettorale >> (A. OLIVETTI, *L'ordine politico* cit., 33).

Per fare ciò occorrerà, a nostro avviso, dapprima ragionare sugli oggetti di potestà legislativa, quindi, sulle autonomie locali, in particolare sulla loro configurazione costituzionale. Successivamente si passerà a considerare la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali.

Solo nell'ultima parte del lavoro si potrà entrare nello specifico della L.r.F.-V.G. 26/2014, per vedere di trarne qualche costruttivo spunto circa la effettività della tutela della autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni.

I Comuni costituiscono indubitabilmente un luogo chiave della democrazia del nostro Paese e oltretutto si configurano come istituzioni di prima (chiedendosi al Comune di intervenire laddove si manifestino *nuove esigenze* e nuovi bisogni)⁵ e di ultima istanza (quando si tratta di dare una risposta immediata alle *necessità concrete* dei cittadini ci si rivolge altresì al Comune)⁶.

La tutela della vitalità delle comunità locali e, cioè, di un'espressione essenziale della multiforme sovranità popolare, è nella responsabilità politico-costituzionale dei soggetti detentori di potestà legislativa ordinamentale degli Enti locali. Pertanto, quando si parla di autonomia locale, ragionare nell'ottica di cui si è detto più sopra appare quanto meno indispensabile ad una realistica riflessione giuridica.

G.B.

Padova, Pasqua del 2016

⁵ F. PIZZETTI, *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in Astrid – Studi e ricerche (2008), 13 al collegamento http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pizz/Pizzetti_piccoli-comuni_2008.pdf.

⁶ Ivi, 10.

CAPITOLO PRIMO

AUTONOMIA (E ORDINAMENTO)

DEGLI ENTI LOCALI NELLA COSTITUZIONE

SOMMARIO – §1. Forma di Stato e autonomie locali: una premessa di teoria generale del diritto pubblico; §2. Configurazione del principio autonomistico in Costituzione. Limiti alla revisione della forma di Stato pluralistica e (corretto) posizionamento costituzionale degli Enti locali; §3. L'autonomia costituzionale degli Enti locali come situazione giuridica sostanziale: il quadro originario (dogma della funzione tutoria statale); §4. La autonomia costituzionale degli Enti locali nell'ordinamento vigente: i punti ordinanti; §5. Il rapporto tra Statuti speciali e Costituzione e il limite alla potestà legislativa primaria regionale speciale dell'armonia colla Costituzione secondo la clausola del “maggior favore”.

§1. Forma di Stato e autonomie locali: una premessa di teoria generale del diritto pubblico.

<< In nessuna questione, come in quella cosiddetta delle “autonomie locali” vi è tanta *confusione di termini*. Poiché da questa confusione possono derivare pericolosi equivoci concettuali, sembra opportuno premettere [...] alcune definizioni, onde chiarire con quale significato vengono usate [...] determinate espressioni. Naturalmente, come tutte le classificazioni, anche questa può avere un che di arbitrario e di relativo, ma non per questo si deve

ritenere meno utile >>. Così principiava il numero 4 del “Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente”⁷, dedicato – appunto – alla questione delle autonomie locali. Ancorché rivolgentesi ad un pubblico “profano”⁸, esso offre uno spunto metodologico che pare opportuno cogliere e sviluppare, in modo da non potersi equivocare quanto esposto nei paragrafi e nei capitoli che seguiranno e da non dover inframezzare gli stessi con troppe digressioni. La chiarezza della terminologia in tema di autonomie locali sembra infatti lungi dall’imperare, con la conseguenza che il senso delle righe sopra riportate è ancora attualissimo.

Questo primo capitolo dedicato alla trattazione delle disposizioni della Costituzione in materia di ordinamento degli Enti locali occasiona un discorso di teoria generale del diritto pubblico⁹ che recherà seco le necessarie precisazioni teoriche e terminologiche su ‘decentramento’, ‘autonomie locali’, ‘autonomia’ e che sarà condotto con riferimento alla forma dello Stato italiano¹⁰ delineata nella Costituzione¹¹.

⁷ AA.VV. (a cura della Redazione del “Bollettino”), *Le autonomie locali*, in *Bollettino di informazione e documentazione del ministero per la Costituente*, 1946/4, 1 al collegamento http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p6_Vol4.pdf (corsivi nostri).

⁸ Esso sostanziava infatti un tentativo di creare, intorno al lavoro preparatorio dell’Assemblea costituente un dibattito ampio e ramificato, capace di coinvolgere massicciamente la società italiana. In realtà, a dispetto di questa volontà politica di coinvolgere e informare, per mantenere vivo un legame – che aveva avuto radici ben salde durante la Resistenza – tra paese e ceto politico, progressivamente erodentesi nella quotidianità politica della ricostruzione, il Bollettino circolò solo in ambienti specializzati, in particolare quelli politici e giuridici (S. MAGAGNOLI, *Autonomie locali e regioni nei lavori per l’elaborazione della Costituzione*, in S. MAGAGNOLI, E. MANA, L. CONTE (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, Il Mulino, 1998 16; 18).

⁹ << [O]gni impostazione che non muova immediatamente dalla normativa costituzionale positiva e che su questa poggi le sue basi può offrire al massimo un utile schema interpretativo, e un chiarimento concettuale >>. Così F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, 279.

¹⁰ Qui usiamo ‘Stato’ nell’accezione di ‘Stato-ordinamento, che la Costituzione stessa esprime anche coi sostantivi ‘Repubblica’ e ‘Italia’ e che indicherebbe l’insieme dei due fenomeni ‘Stato-persona’ e ‘Stato-comunità’ (R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, 28).

¹¹ Nella ferma convinzione che non è la Costituzione a dover essere interpretata alla luce delle teorie elaborate in dottrina, spesso caratterizzate da polemiche concettuali interne alla dottrina medesima, ma piuttosto le categorie concettuali a dover essere rielaborate in

L'espressione 'autonomie locali' si riferisce al problema costituzionale del *rilievo delle comunità locali* subordinate allo Stato-comunità e del conseguente *assetto e posizionamento* nel sistema ordinamentale generale *degli enti pubblici territoriali*.

Conviene sin d'ora precisare che gli enti pubblici territoriali sono enti associativi e la popolazione ne assurge a elemento costitutivo¹². Premesso che 'appartenenza' all'ente è cosa ben diversa dalla 'soggezione' allo stesso, ciò che rivela la connessione ente-territorio (territorialità) è che il mero fatto dello stanziamento in esso (residenza¹³) determina l'appartenenza all'ente¹⁴. La territorialità costituisce sia elemento discretivo dagli altri enti pubblici¹⁵ (i cui criteri di determinazione dell'appartenenza sono ben altri, sovente legati ai fini dell'ente e per cui l'essere residenti o meno rileva solo ai fini della soggezione), sia fattore di analogia nei confronti dello Stato-persona, dal quale ultimo gli enti territoriali si debbono, invero, nettamente distinguere per via del riferirsi ad esso soltanto delle potestà sovrane (v. art. 117.2 Cost.) quali l'uso della forza pubblica, la giurisdizione, etc. e che possono riassumersi con << potestà di decisione suprema riguardo all'indirizzo generale da imprimere all'ordinamento nel suo complesso >>¹⁶, il cui titolare "fisico" è il popolo¹⁷

conformità al dettato positivo (F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie* cit., 280).

¹² R. CAVALLO PERIN, *Commento all'art. 2 TUEL*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie locali*, Padova, Cedam, 2006, 11.

¹³ In un'accezione di 'dimora abituale' estesa anche alla popolazione non-cittadina (R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commento all'art. 1 TUEL*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve* cit., 7.

¹⁴ A. MASUCCI, voce *Enti locali territoriali*, in *Enc.dir.* (1965), §1 e sostanzialmente ripresa da F. STADERINI, P. CARETTI-P. MILAZZO (a cura di) *Diritto degli Enti locali*, Padova, Cedam, 2011, 4-5.

¹⁵ Esula da questa opera il problema definitorio dell'ente pubblico, per il quale si è fatto riferimento a E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, 72.

¹⁶ C. MORTATI, *Commento all'art. 1 Cost.*, in AA.VV., *Principi fondamentali* (1975), in G. BRANCA (fondato da) – A. PIZZORUSSO (continuato da) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc.Ed. Foro italiano, 1975-1996, 21.

¹⁷ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 11-12.

nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1 Cost.)¹⁸. Dalla territorialità deriva l'esponenzialità dell'ente stesso e, cioè, il potere-dovere di soddisfare qualsiasi interesse della popolazione residente, la realizzazione del quale diviene così fine legittimo dell'ente territoriale: oltre a essere obbligati a perseguire (anche autoritativamente) le finalità che espressamente sono state loro attribuite dall'ordinamento generale, possono anche farsi carico di ogni altra esigenza delle popolazioni interessate, che non rientri nei compiti istituzionali dello Stato o di altro ente pubblico. Anche tale carattere derivato contribuisce a distinguere gli enti territoriali da ogni altra persona giuridica (pubblica o privata), la quale può invece perseguire i soli scopi di legge o definiti nello statuto¹⁹. Il vero discrimine resta – a ben vedere – l'apparato organizzativo di cui tali enti dispongono per assicurare il conseguimento dei fini potenzialmente generali, disciplinandoli normativamente²⁰.

La definizione del problema delle autonomie locali deve mettere in conto, fra l'altro, la distribuzione di un certo qual potere di indirizzo politico e di talune pubbliche funzioni²¹ agli enti pubblici territoriali e, pertanto, non potrà non influenzare la delineazione della stessa forma di Stato, laddove per quest'ultima si intenda, in una data realtà statale storico-politica, l'insieme di principi, valori e strutture d'autorità (anche con riguardo alla articolazione di essi nel territorio) che legano il rapporto tra governanti e governati²².

Una manifestazione notevole della proclamata *forma democratica* (art. 1 Cost.) che caratterizza la nostra Repubblica assieme con gli altri Stati

¹⁸ C. ESPOSITO, *La Costituzione* cit., 11.

¹⁹ R. CAVALLO PERIN, *Commento all'art. 2 TUEL* cit., 11.

²⁰ T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc.dir.* (1971), §2.

²¹ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 94.

²² F. LANCHESTER, voce *Stato (forme di)*, in *Enc.dir.* (1990), §3; F. CUOCOLO, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Dig pubbl.* (1991), §2 e R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale* cit., 33.

Occidentali²³ è lo sviluppo del principio pluralista²⁴ anche in ambito istituzionale. Difatti, in confronto al progressivo dilatarsi dei suoi compiti²⁵ e alla conseguente eterogeneità degli interessi pubblici, lo Stato-apparato deve ridurre il rapporto politico quanto più possibile concreto – il solo modo di renderlo effettivamente responsabile – e a misura d'uomo²⁶.

In quest'ottica il *pluralismo istituzionale* adempie, in altro campo e sotto altro profilo, al medesimo fine cui tende, rispetto all'attività giuridica, la divisione dei poteri²⁷: in uno Stato che non pone più come suo compito primario la formazione del diritto e a cui si affidano sempre più attività e funzioni occorre anche che il *potere di indirizzo politico*²⁸ venga distribuito, per evitare che pochi uomini concentrino in sé la direzione politica, economica, sociale del Paese²⁹ e diversificare anche verticalmente i centri decisionali del potere. Inoltre, ciò consente uno snellimento del corso degli affari, trattati così in plurimi centri di sollecitazione e una maggiore flessibilità per la inevitabile differenziazione dei bisogni collettivi³⁰.

²³ Sulla fondatezza di questo assunto non ci pare occorra scomodare né Corti né Autori.

²⁴ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale* cit., 51.

²⁵ Intervenire nella distribuzione dei benefici e dei sacrifici sociali compensando o correggendo gli esiti che sarebbero derivati dal semplice operare dei rapporti economici nel mercato. Lo Stato supera così l'individualismo liberale e diviene 'Stato sociale' (Ivi, 52).

²⁶ Una democrazia sì articolata sarebbe << il solo tipo di democrazia che, alla luce della esperienza storica abbia mai dato risultati positivi, che abbia creato stati veramente forti, capaci di svolgere una organica politica in pace e di impegnare dietro di sé l'intera società in tempo di guerra >> G. MARANINI, *Introduzione*, in MARANINI (a cura di) *La Regione e il governo locale*, I vol., Milano, Edizioni di comunità, 1965, XXVII.

²⁷ Cioè la divisione del potere di decisione politica a evitare che, a causa della concentrazione in un solo organo, in una sola istituzione, in una sola persona, il potere si tramuti in dispotismo e l'autorità, priva di limiti, degradi a prepotenza. Così si esprime C. ESPOSITO, *La Costituzione* cit., 83.

²⁸ Dunque, come è stato giustamente rilevato, non solo della astratta capacità di esprimere una tensione rispetto ad un fine politico, già insitaneamente propria di ogni comunità sociale, bensì della dotazione di un apparato istituzionale-organizzativo idoneo a trasformarlo in azione di governo (T. MARTINES, voce *Indirizzo politico* cit., § 15).

²⁹ Un bel paragone a riguardo è sempre di Esposito: starebbe trattandosi il medesimo fine (assieme a tanti altri) che si è voluto raggiungere statuendo che la iniziativa economica privata è libera (art. 41 Cost.): ottenere attraverso un sistema complesso, dai molti centri di vita, che non sia eliminato, ma solo disciplinato, lo slancio vitale degli uomini, degli organismi e delle istituzioni umane (C. ESPOSITO, op.cit., 85).

³⁰ F. STADERINI, P. CARETTI-P. MILAZZO (a cura di), *Diritto degli Enti locali* cit., 20.

I vantaggi del pluralismo istituzionale sono certamente prevalenti rispetto agli svantaggi (ad esempio: influenzabilità degli amministratori locali da parte di istanze particolaristiche e rischio che siano trattate in modo disuguale situazioni identiche; diseconomicità nell'esercizio decentrato di talune funzioni³¹) e l'esigenza di concretarlo coinvolge sia gli Stati centralizzati (Francia e Regno Unito) sia gli Stati composti (federali e regionali: Germania, Spagna, Belgio, Italia, Austria)^{32 33}. Per i primi essa si sviluppava tendenzialmente attraverso un mero decentramento amministrativo³⁴, e cioè nell'organizzazione dell'apparato in enti autarchici (decentramento in senso proprio) o uffici periferici (deconcentrazione) mantenendosi il potere normo-organizzativo in capo allo Stato centrale³⁵ e – almeno secondo condivisibile teoria – tuttavia corrispondendo alla pluralità degli enti e uffici la più ampia *indipendenza di decisione*³⁶. Per gli Stati composti si affianca a quello amministrativo un vero e proprio decentramento politico³⁷, ossia l'attribuzione ad enti territoriali di pubbliche funzioni non solo amministrative, ma anche normative e organizzative. I soggetti istituzionali destinatari di queste attribuzioni sono una molteplicità di enti pubblici territoriali distinti e costituzionalmente garantiti nei confronti del potere centrale, che non potrà travolgerli³⁸, se non nei modi previsti per la revisione

³¹ F. STADERINI, P. CARETTI-P. MILAZZO (a cura di), *Diritto degli Enti locali* cit., 21.

³² G. ROLLA, *La posizione costituzionale degli Enti locali dopo la riforma costituzionale del 2001*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Scritti in onore di Modugno*, IV vol., Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2942.

³³ Usiamo ora per riferirci alla forma di Stato il diverso criterio classificatorio basato sul rapporto fra territorio e sovranità (S. PANIZZA, *Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici, i principi fondamentali, i diritti e i doveri costituzionali*, in R. ROMBOLI (a cura di) *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, I vol., Torino, Giappichelli, 2011, 55).

³⁴ F. STADERINI, P. CARETTI-P. MILAZZO (a cura di), op.cit., 22-24 differenzia tra decentramento gerarchico, autarchico e funzionale.

³⁵ S. PANIZZA, op.cit., 60.

³⁶ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana* cit., 83 e F. STADERINI, P. CARETTI-P. MILAZZO (a cura di), op.cit., 22.

³⁷ A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Como-Milano, Marzorati, 1945, 50.

³⁸ G. MARANINI, *Introduzione* cit., XXVI.

costituzionale. In quest'ultima modalità di realizzazione del pluralismo istituzionale, l'ordinamento costituzionale può considerarsi come ordinamento derivante di una pluralità di ordinamenti giuridici – allora – derivati, avendo così *fine il monopolio statale del diritto*³⁹.

La capacità dell'ente di costituire il proprio ordinamento giuridico mediante emanazione di norme aventi la stessa natura e la stessa efficacia di quelle statali si definisce *autonomia normativa*⁴⁰, la quale lascia spazio all'adozione di indirizzi politici anche contrastanti con quelli degli altri livelli di governo; spazio che tanto più concreto sarà, quante più materie saranno ricomprese effettivamente nelle competenze degli enti territoriali⁴¹. L'autonomia *organizzatoria e finanziaria* va a completare il quadro complessivo di un effettivo decentramento politico. È evidente, ma lo si vuol sottolineare, che 'autonomia' è un concetto che oggi⁴² ha senso da un punto di vista relazionale, e a buon titolo può definirsi in generale come << relazione fra due

³⁹ G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province* in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 157ss.

⁴⁰ F. STADERINI, P. CARETTI-P. MILAZZO (a cura di) *Diritto degli Enti locali* cit., 11. Secondo S. ROMANO, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983 (rist.), 14 ss., 'autonomia' << nel significato più ampio e generico, indica ogni possibilità di autodeterminazione >> e << nel significato più specifico, che corrisponde alla sua etimologia [...], la potestà di darsi un ordinamento giuridico >>. Così, poi, M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc.dir.*, (1959), §2: << Il significato primo di autonomia, e anzi secondo l'opinione tradizionale l'unico autentico in sede giuridica (Romano, Zanobini), è quello di autonomia normativa >>.

⁴¹ << [...] enti autonomi non sono quelli che possono emettere in qualche caso sporadico atti normativi o costitutivi dell'ordinamento giuridico, ma solo quelli che abbiano tanto potere normativo che l'autonomia possa considerarsene carattere essenziale o costitutivo. E uno stato non rispetta le autonomie (le autonomie locali) per il fatto che riconosca a qualche ente il potere di disciplinare con la forza e con gli effetti della legge formale alcune sporadiche materie, ma esso consente che vi siano enti posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato >> Così, nel suo realismo giuridico, C. ESPOSITO, *La Costituzione* cit., 78.

⁴² M.S. GIANNINI, op.cit., §2.

ordinamenti >>⁴³ laddove l'uno derivante fonda una più o meno ampia possibilità di scelta dell'altro derivato⁴⁴.

Son state individuate almeno tre ragioni⁴⁵, ciascuna col suo diverso peso, che indurrebbero gli Stati a informare il proprio ordinamento costituzionale al decentramento non solamente amministrativo: valorizzazione delle identità culturali, etniche e linguistiche presenti storicamente in parti del territorio dello Stato; funzionalità all'efficienza e all'efficacia della conduzione della azione pubblica in determinate materie a livello locale; rappresentatività degli interessi (generali) della comunità (formazione sociale ove si svolge la personalità e la sovranità del popolo) e attitudine alla cura degli stessi da parte degli enti territoriali.

Questo ultimo aspetto merita di essere sottolineato. L'esponenzialità degli enti territoriali siffattamente dotati di autonomia, a ben vedere, è valorizzata non in chiave meramente individualistica, cioè riferita agli interessi di ciascun associato, bensì rilevando la comunanza di interessi, e quindi il legame tra associati, dovuta a sua volta all'appartenenza degli stessi al medesimo territorio⁴⁶, che fa di essi una 'comunità'. Se è vero che gli enti pubblici territoriali sono espressione di comunità locali, l'autonomia costituzionale riconosciuta ai primi è l'autonomia della comunità territoriale sottostante, prima ancora che quella dell'ente giuridico⁴⁷ il quale va allora riconsiderato

⁴³ R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commento all'art. 1 TUEL* cit., 2.

⁴⁴ A. ROMANO, voce *Autonomia*, in *Dig.pubbl.* (1987), definisce in generale l'autonomia come << possibilità di un soggetto di determinare con proprie decisioni il proprio comportamento; più semplicemente, di comportarsi secondo proprie scelte >>.

⁴⁵ Le "anime" del principio di autonomia, secondo G. ROLLA, *La posizione costituzionale degli Enti locali* cit., 2942-2943.

⁴⁶ R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO, *Commento all'art. 1 TUEL* cit., 6.

⁴⁷ G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in T. GROPPPI (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998, 3 ss.

per quello che è e, cioè, strumento della costruzione dell'ordinamento della comunità, che a questo punto possiamo chiamare 'autonomia locale'.

Un *nesso* stretto congiunge adunque *autonomie locali, pluralismo e democrazia*⁴⁸: la autonomia va di pari passo con lo svolgimento positivo della libertà, che l'individuo acquista per il fatto d'essere appartenente a un gruppo sociale istituzionalmente riconosciuto, in quanto ivi partecipa al potere pubblico⁴⁹ avendo capito come le autonomie locali si identifichino non gli enti istituzionali che le rappresentano, bensì le concrete comunità di popolo che sono organizzate intorno a tali enti. Ed ecco che in un paese come l'Italia del dopoguerra, disabituata alla democrazia da oramai più d'un ventennio, era essenziale valorizzare e garantire un senso di appartenenza a comunità democratiche di base⁵⁰.

Questo nesso è stato ben rilevato dalla Corte costituzionale: << risale alla Costituente la visione per la quale [le autonomie locali] sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare.>> (sent. 106/2002, dir.3 I cpv.). << [P]er un verso, [...] le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, [...] a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche [spetta] l'adempimento di una serie di compiti fondamentali [...] che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della

⁴⁸ Infatti, non è certo un caso che il primo settore della vita nazionale dal quale il fascismo eliminò il criterio di elettività delle cariche prima ancora di rendere puramente formali le elezioni politiche generali – S. MAGAGNOLI, *Autonomie locali* cit., 41.

⁴⁹ G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.*, in AA.VV., *Principi fondamentali* cit., 288.

⁵⁰ F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2012, 11.

democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.) >> (sent. 829/1988, dir.2.2 I e II cpv.). Infatti, <<la sovranità del popolo può svolgersi [...] in una molteplicità di situazioni e di istituti [i quali] assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali>> (sent. 106/2002, loc.cit.).

Val, dunque, la pena di ricordare una provocatoria teorizzazione dell'ordinamento costituzionale come << sistema istituzionale a più livelli, costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici che interagiscono reciprocamente, al fine di assumere decisioni vincolanti per l'intero sistema. Lo Stato, le Regioni ed i sistemi decentrati di governo locale paiono integrarsi in un sistema istituzionale il quale può essere ricostruito – secondo una felice definizione della Corte costituzionale, peraltro riferita ai rapporti tra l'ordinamento dell'Unione europea e l'ordinamento nazionale – come un *insieme di ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti* >>⁵¹.

Sistemi di norme che risultano cioè simultaneamente vigenti debbono pertanto essere applicati in modo tale da poter coesistere. Ciò determina significative conseguenze sotto al profilo del sistema delle fonti. Consideriamo l'eventualità di antinomie: esse non possono essere unicamente risolte ricorrendo al principio di gerarchia ovvero a quello di competenza e si impone la ricerca di ulteriori criteri interpretativi finalizzati a contemperare l'istanza unitaria e, quindi, armonizzante con quella di salvaguardia delle specificità locali⁵². Consideriamo le lacune: se i sistemi sono autonomi, la

⁵¹ G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003/5., 708.

⁵² Ivi, 711.

ricerca di una loro copertura andrebbe tendenzialmente svolta con operazioni ermeneutiche interne al relativo sistema, pur sempre tenendo conto delle norme poste negl'altri ordinamenti riguardanti la protezione di interessi superiori.

L'integrazione degli ordinamenti è possibile grazie alla loro natura 'derivata' dall'ordinamento costituzionale. Da una parte esso, appunto, "deriva" gli ordinamenti stessi, in quanto ne disegna (o demanda a ordinamenti derivati da esso) il grado di autonomia; dall'altra parte fissa l'insieme valoriale ove gli ordinamenti derivati si debbono integrare⁵³.

Queste precisazioni sulla forma di Stato democratica sono di grande importanza pratica ai nostri fini, in quanto quest'ultima influenza le tecniche di interpretazione della Costituzione⁵⁴ e, cioè, delle norme che in primis dovrebbero – si noti bene il condizionale – attuarne il disegno teorico.

Resta allora da vedere quale posizione delle autonomie locali delineino in concreto le disposizioni della Costituzione, sì da comprendere come resti vincolato il legislatore (e costituzionale e ordinario) deputato alla potestà ordinamentale degli Enti locali, esprimendo la garanzia delle autonomie locali stesse una specifica caratterizzazione dell'ordinamento giuridico generale.

§2. Configurazione del principio autonomistico in Costituzione: limiti alla revisione della forma di Stato pluralistica e (corretto) inquadramento costituzionale degli Enti locali.

⁵³ R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO, *Commento all'art. 1 TUEL* cit., 2-3.

⁵⁴ R. BIN-G. FALCON, *Principi e tecniche dell'interpretazione della Costituzione*, in R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, 61 ss. Ciò è confermato dalla giurisprudenza costituzionale di numerosi ordinamenti di "democrazia pluralista", che ha fatto riferimento specifico alla "forma di Stato" o al "regime" sia sulla base di proposizioni normative contenute in testi costituzionali, sia collegandosi ai principi fondamentali caratterizzanti l'ordinamento (F. LANCHESTER, voce *Stato (forme di)* cit. §1).