



Volume pubblicato con il parziale contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno.

LUCIANO DE VITA

***L'AMPARO LOCAL***  
**NELL'ESPERIENZA**  
**SPAGNOLA E TEDESCA**





©

ISBN  
979-12-5994-534-1

PRIMA EDIZIONE  
ROMA NOVEMBRE 2021

# INDICE

- 7 *Premessa*
- 11 *Introduzione*
- 37 Capitolo 1. La Carta europea dell'autonomia locale delle autonomie territoriali e la tutela giurisdizionale degli Enti territoriali
- 1.1. La difesa dell'autonomia locale nella "Magna Charta" del 1985, 37 –
  - 1.2. La ricezione della "*Magna Charta*" nella giurisprudenza italiana, 39
- 43 Capitolo 2. Autonomia e tutela giurisdizionale degli Enti territoriali in Italia
- 2.1. L'autonomia locale nell'ordinamento italiano. Considerazioni preliminari, 43 –
  - 2.2. L'accesso diretto alla corte: la riforma mancata, 53 –
  - 2.3. I limiti della tutela giurisdizionale ordinaria per gli Enti territoriali, 61 –
  - 2.4. Il Consiglio delle Autonomie territoriali e le conferenze Stato-Città e Autonomie territoriali (legge "*La Loggia*"): ipotesi di tutela giurisdizionale sussidiaria di scarsa efficacia, 73
- 83 Capitolo 3. L'autonomia locale in Spagna e la tutela diretta delle comunità territoriali: il "Conflitto a difesa dell'autonomia locale"
- 3.1. L'ordinamento locale spagnolo, 84 –
  - 3.2. La garanzia istituzionale dell'autonomia locale, 89 –
  - 3.3. Il riconoscimento legislativo di un ricorso diretto al Tribunale costituzionale a favore degli Enti territoriali, 94 –
  - 3.4. "*Il conflitto in difesa dell'autonomia locale*", 99 –
  - 3.5. Profilo oggettivo e soggettivo del *conflicto*, 102 –
  - 3.6. Il procedimento, 105 –
  - 3.7. Luci ed ombre sull'accesso diretto, 109

115    Capitolo 4. La tutela delle autonomie nel sistema  
         costituzionale tedesco: la “*verfassungsbeschwerde*”

4.1. Il sistema delle autonomie territoriali, 115 – 4.2. La disciplina dell’au-  
tonomia locale nell’ambito dei *Länder*, 124 – 4.3. Il Comune e gli altri Enti  
territoriali, 125 – 4.4. La rilevanza costituzionale del principio di autonomia  
locale, 127 – 4.5. La tutela dell’autonomia degli Enti territoriali, 130

139    *Conclusioni*

# PREMESSA

Nella discussione interna alla dottrina costituzional-comparatistica, sia italiana sia straniera, entrambe soffermatesi sul tema, si produce una costante ricerca di una sempre più marcata responsabilizzazione, politica e legislativa, delle comunità territoriali le quali devono essere dotate di autonomia, dibattito che fa emergere, tra le maglie del diritto materiale, il problema rilevante della loro tutela di fronte ai tentativi di compressione da parte degli altri soggetti dell'ordinamento.

L'obiettivo che la presente ricerca si pone, dunque, è quello di analizzare e comparare il principio dell'*autonomia locale*, prevalentemente a livello costituzionale, nel quadro degli ordinamenti: italiano, spagnolo e tedesco. Si tenterà, inoltre, di approfondire e comprendere i tratti salienti che connotano tale principio, analizzandone le forme e i contenuti, secondo cui esso si è sviluppato e delineato, in particolare nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, nonché i rimedi giurisdizionali che le autonomie territoriali possiedono a tutela dello stesso. Tale attività di analisi e ricostruzione verrà facilitata dall'utilizzo del metodo comparato inteso come procedimento razionale di confronto sistematico e di classificazione dei fenomeni giuridici<sup>(1)</sup>.

La tematica dell'autonomia locale riveste un'importanza notevole nella dottrina giuspubblicistica; tant'è che non è un caso che i diversi sistemi

---

(1) Così L. PEGORARO – A. RINELLA, *Introduzione al Diritto pubblico comparato*, Padova, 2002, p.6.

giuridici individuino nell'autonomia locale «non soltanto un principio che consente di dare rappresentanza alla soggettività di determinate comunità territoriali, ma anche una modalità di organizzazione funzionale a meglio assicurare l'effettività di alcuni valori costituzionali»<sup>(2)</sup>. A ben vedere, la tendenza alla valorizzazione dell'autonomia locale, pur investendo anche livelli territoriali di “area vasta”, come quello regionale per intenderci, e pur potendosi inquadrare nella più ampia prospettiva del decentramento del potere e delle spinte centrifughe, che hanno visto, in questi ultimi decenni, la trasformazione di molti Stati unitari in Stati decentrati, regionali o federali, riguarda principalmente il *local government*, ossia la comunità di base, stanziata su porzioni circoscritte di territorio e, parallelamente, essa privilegia, nella distribuzione delle funzioni, i livelli di governo prossimi ai cittadini.

Com'è noto, il principio di autonomia si configura come il diritto e la capacità effettiva delle collettività territoriali di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. Compete, comunque, al legislatore, a cui le carte costituzionali riservano buona parte della disciplina degli Enti territoriali, di plasmare e di salvaguardare tale garanzia, che può estrinsecarsi anche in forme di accesso diretto alla giustizia costituzionale, un diritto riconosciuto anche dalla fondamentale previsione della Carta europea dell'autonomia locale del 1985<sup>(3)</sup>, poi adottata dal Consiglio d'Europa e successivamente ratificata nel 1988 in Germania e Spagna, l'anno dopo nel sistema giuridico italiano, ove anticipa una serie di disposizioni di notevole interesse per l'intero sistema delle autonomie territoriali.

Il punto focale del presente lavoro è quello di evidenziare come, sulla scia della procedura di tutela degli Enti territoriali sviluppatasi in altri Stati

---

(2) G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie territoriali*, Milano, 2005, p.3.

(3) Sulla carta v. J.M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *La carta europea de la Autonomía local*, in *Actualidad administrativa*, 1997, p. 911 e F. MERLONI, «*La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España*», in T. FONT I LLOVET Y A. GALÁN GALÁN (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona, 2011, p. 491.

europei, come la Spagna e la Germania, la realizzazione di una vera *Repubblica delle Autonomie* sia possibile solo mediante un pieno riconoscimento della garanzia di tutela dell'autonomia locale dinanzi alla Corte costituzionale, aspetto, questo, non ancora messo a punto nei vari processi di riforma costituzionale. Se la Carta europea dell'autonomia locale prevede, infatti, il diritto di essi ad adire la via giurisdizionale, per garantire il rispetto del principio di autonomia locale, risulta ancora più evidente come una delle sfide più innovative ed importanti per gli Enti territoriali sia proprio quella di dotarsi di un sistema di garanzia giurisdizionale.

Operando, pertanto, una comparazione con gli ordinamenti europei e in particolare con quelli delle già citate Spagna e Germania, il presente lavoro punta a sviluppare una possibile strada di riforma costituzionale idonea ad assicurare agli Enti territoriali un accesso diretto alla giustizia costituzionale per salvaguardare le proprie prerogative d'autonomia. Sembra essere questo «un primo passo per sostenere il difficile cammino delle autonomie territoriali che, strette fra il potere statale e il neocentralismo regionale, sono spesso quasi inconsapevoli del proprio diritto all'autonomia. Un buon esempio di questo è dato dai Comuni che, almeno per quanto concerne quelli costituitisi prima della fondazione dello Stato italiano, sono autonomie territoriali preesistenti e, come tali, “riconosciute” dallo Stato medesimo, che può soltanto “promuoverle”, come ben lascia intendere l'articolo 5 della nostra Costituzione»<sup>(4)</sup>.

---

(4) T. E. FROSINI, *Prefazione*, in F. RATTO TRABUCCO, *L'accesso degli Enti territoriali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia. I casi italiano e spagnolo a confronto*, Roma, 2012.



# INTRODUZIONE

## 1. Il Principio dell'autonomia nelle sue differenti accezioni

«Dobbiamo ripensare ai fondamenti stessi dell'idea di Stato: al concetto d'individuo che ne è la base; e, al tradizionale concetto giuridico e astratto di individuo, dobbiamo sostituire un nuovo concetto, che esprima la realtà vivente, che abolisca la invalicabile trascendenza di individuo e di Stato. L'individuo non è una entità chiusa, ma un rapporto, il luogo di tutti i rapporti. Questo concetto di relazione, fuori della quale l'individuo non esiste, è lo stesso che definisce lo Stato. Individuo e Stato coincidono nella loro essenza, e devono arrivare a coincidere nella pratica quotidiana, per esistere entrambi. Questo capovolgimento della politica, che va inconsapevolmente maturando () si chiama autonomia».<sup>(1)</sup> Così si esprimeva Carlo Levi trattando il concetto di autonomia, enfatizzato dalle riforme costituzionali attuate con leggi costituzionali n. 1 del 1997, n.1 del 2001 e n. 3 del 2001<sup>(2)</sup>.

---

(1) C. LEVI, *Cristo si è fermato a Eboli*, Firenze, 1945.

(2) Sul percorso di riforma istituzionale, fra i tanti, cfr. B. PEZZINI - S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015; S. MANGIAMELI, *Le Autonomie della Repubblica*, Milano, 2013; E. ROZO ACUÑA, *Lo Stato e le autonomie*, Torino, 2003; T. MARTINES-A. RUGGERI - C.SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002; T.E. FROSINI, *Modifica del titolo V e ruolo delle province*, in *federalismi.it*; G. F. FERRARI - G. PARODI, *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e fede-*

In effetti, partendo dall'assunto che l'autonomia è un principio (art. 5 Cost.), il suo valore sta prima di esso, giacché il principio autonomistico è la traduzione in diritto positivo del valore dell'autonomia e che sta dopo di esso, poiché l'autonomia è il fine che dovrebbe essere perseguito dalle regole che attuano il corrispettivo principio autonomistico<sup>(3)</sup>. La questione della definizione dell'autonomia locale, si presenta problematica in quasi tutti gli ordinamenti, tanto più che ben poche sono le Costituzioni che ne forniscono una formulazione tanto precisa da permetterne l'individuazione nel suo nucleo fondamentale, ovvero anche soltanto nel senso, poi precisato dall'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale<sup>(4)</sup>, di qualificarla come «il diritto

---

*ralismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003; F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2004; B. CARAVITA, *I percorsi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004.

(3) Sul rapporto tra valori, principi e regole cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, pp. 205 ss.; A. RUGGERI, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, § 2, in *astrid-online.it*, 2009; N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.* 1998, p.1904.

(4) Il Consiglio d'Europa ha sviluppato fin dalle origini una particolare sensibilità in materia di autonomie territoriali costituendo, presso il Comitato dei Ministri, il Comitato direttore delle autorità territoriali e regionali. Nel 1957, è stata istituita la Conferenza permanente dei poteri regionali e territoriali dell'Europa che, ha contribuito all'elaborazione e all'adozione di diverse convenzioni e di una serie di atti di natura non convenzionale. Tra le prime si ricordano la Convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera (Madrid, 21 maggio 1980), la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (Strasburgo, 5 febbraio 1992), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (Strasburgo, 5 novembre 1992), la Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000). Tra i secondi si annoverano la Carta sulla partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, la Carta urbana europea e il Codice europeo di condotta per l'integrità politica degli eletti territoriali e regionali. Nel 1994, è stato creato il Congresso dei poteri regionali e territoriali d'Europa quale organo consultivo del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Composto da 636 membri titolari di un mandato elettorale locale o regionale nello Stato d'appartenenza in rappresentanza delle oltre 200.000 collettività dei 47 Paesi membri, si compone di due Camere: la Camera dei poteri territoriali e la Camera delle Regioni. Tra le prerogative del Congresso vi sono quelle di assicurare la partecipazione degli Enti territoriali e regionali alla costruzione e al rafforzamento dell'unità europea; la presentazione di proposte per lo sviluppo della democrazia a livello regionale e locale; la promozione della cooperazione tra autorità territoriali e regionali; il mantenimento di contatti con altre organizzazioni internazionali; l'impegno alla stretta

e la capacità effettiva, per le collettività territoriali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici».

Tra i caratteri presenti, comunemente, nell'evoluzione degli Stati democratici emerge la tendenza alla valorizzazione dell'autonomia degli Enti territoriali. Si tratta di una tendenza, di solito implementata dal legislatore, pienamente comprensibile in relazione allo stretto nesso tra l'autonomia in senso stretto e il c.d. "governo del popolo", entrambi interconnessi per la loro realizzazione. L'autonomia degli Enti territoriali, dunque, è il prodotto dell'annoso lavoro di alcune dottrine di altrettanti Paesi europei. Possiamo ricordare, solo a titolo esemplificativo, il modello francese nato nell'epoca della rivoluzione, e caratterizzato dall'esaltazione del potere municipale; il modello della *Selbstverwaltung* tedesca, oppure il modello del *Local government* inglese o ancora il più recente modello spagnolo definito come "Stato autonomico".

Sostanzialmente, nel continente europeo, la formazione del concetto di autonomia locale si è sviluppata muovendo da due idee cardini: la prima, dettata dalla necessità che la competenza degli Enti territoriali sia limitata

---

collaborazione sia con le associazioni nazionali degli Enti territoriali e regionali di ispirazione democratica sia con le organizzazioni europee rappresentative delle autonomie territoriali e regionali degli Stati membri del consiglio d'Europa. Spetta inoltre al Congresso la predisposizione di rapporti di monitoraggio periodici che evidenzino gli sviluppi della democrazia locale e di rapporti generali sull'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale nonché l'osservazione del regolare svolgimento di elezioni comunali e regionali negli Stati membri. La Carta, proposta dal Congresso dei poteri territoriali e regionali del Consiglio d'Europa, aperta alla firma degli Stati membri il 15 ottobre 1985 ed entrata in vigore il 1° settembre 1988, è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 439 del 31 dicembre 1989, pubblicata nella G.U.R.I. del 22 febbraio del 1990 ed entrata in vigore nel marzo del 1990. Sulla Carta europea si vedano: J. M. RODRIGUEZ ALVAREZ, *La Carta Europea de la Autonomia Local*, in *Actualidad Administrativa*, 1997, pp. 911 ss.; F. PELLEGRINI, *Le fondamenta della democrazia locale*, in *Comuni d'Europa*, 2005, fasc. 8, pp. 3 e ss.; G. C. De Martin, *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988; T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli Enti territoriali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie territoriali*, in *forumcostituzionale.it*, 2005; F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli Enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012.

agli affari territoriali, e la seconda volta alla partecipazione degli stessi Enti territoriali alla gestione attiva di tutte le problematiche pubbliche che li riguardano. Risulta fondamentale quindi, la valorizzazione della soggettività politica di tali Enti e il loro apporto fattivo e rappresentativo alla costruzione della democrazia. Tale fenomeno trova un riscontro concreto proprio nella citata “*Magna Charta*” locale del 1985, che rappresenta il naturale completamento delle altre Convenzioni, fra cui spicca quella dei diritti dell’uomo. Garantendo, così, il processo di rafforzamento dell’Unione Europea, le Convenzioni, sottovalutate e solo in parte attuate, costituiscono un documento normativo di estrema importanza, che riconosce un ruolo fondamentale al principio di autonomia politica degli Enti territoriali, intesi complessivamente, in qualsiasi livello collocato (sia normativo o costituzionale) negli ordinamenti di riferimento.

Tale autonomia politica si configura come il diritto e la capacità effettiva per le collettività territoriali di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. Strettamente collegata all’autonomia locale è, invece, la garanzia della stessa che, negli Stati democratici, si aggancia a una delle peculiarità principali che caratterizzano le Costituzioni dei sopracitati Stati, ossia la *rigidità*<sup>(5)</sup>. In tal senso si orientano le principali Carte costituzionali adottate all’indomani della seconda guerra mondiale. Nel panorama europeo solo alcune Carte fondamentali, fra cui quella italiana (art. 5 Cost.), collocano tale principio tra quelli fondamentali<sup>(6)</sup>. Questa collocazione ne accresce ovviamente la rilevanza complessiva ed è finalizzata a completare la caratterizzazione costituzionale di tali Stati che, con la ripartizione verticale dei centri di potere politico, assumono un orientamento marcatamente democratico.

Si rileva, come la presenza o meno di questa previsione determini delle conseguenze di non poco conto. In particolare, laddove tale concetto si

---

(5) Su tale collegamento cfr.: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le garanzie costituzionali dell’autonomia locale nell’Europa Occidentale*, in G. MARANINI, *La regione e il governo locale*, Milano, 1965, p. 32.

(6) Si vedano in particolare le costituzioni dei seguenti Stati: Polonia (art. 16), Portogallo (art. 6), Slovenia (art. 9), Macedonia (art. 8).

configura quale principio ordinamentale, come criterio ispiratore dell'organizzazione costituzionale dello Stato, esso risulta sottratto all'eliminazione anche all'interno di un procedimento di revisione costituzionale. Pertanto, le Costituzioni che annoverano l'autonomia, tra i principi fondamentali, contengono un valore aggiunto rispetto a quelle che si limitano a riconoscere la mera esistenza di tali Enti<sup>(7)</sup>. Ben poche sono le Costituzioni che forniscono una formulazione tanto precisa del concetto di autonomia locale da definirne il nucleo fondamentale. Fra queste, si ricorda la Costituzione ungherese del 1949 (si veda l'art. 13)<sup>(8)</sup>, secondo cui «l'autogoverno locale significa la gestione democratica degli affari territoriali da parte delle comunità interessate e l'esercizio del potere pubblico locale nell'interesse della popolazione». Come è evidente, si sottolineano qui sia la gestione democratica degli affari territoriali, sia la predeterminazione dei fini da perseguire (*interesse della popolazione*).

In termini generali, la disciplina costituzionale in tema di autonomia locale, in difetto di una precisa definizione, viene attuata secondo modalità alquanto differenti nei vari ordinamenti. Negli Stati europei, caratterizzati da un sistema politico fortemente accentrato, per esempio, è raro trovare un qualche limite puntuale che vada oltre una generica affermazione dell'autonomia stessa. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla Costituzione francese dove, nello spirito di un federalismo storicamente riconducibile a *Proudhon* e alle leggi di *Scelle*, nel titolo dedicato alle “*Collectivités Territoriales*”, l'art. 72 sancisce che le collettività territoriali «sono preposte ad adottare le decisioni relative all'insieme delle competenze che possono essere meglio attuate al loro livello», per cui le medesime «alle condizioni previste dalla legge, [...] si amministrano trami-

---

(7) Secondo l'art. 5 della Costituzione “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie territoriali; 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”. L'art. 128, abrogato dall'art. 9 della legge cost. n. 3 del 2001, prevedeva che le province e i comuni fossero “Enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”.

(8) Costituzione rimasta in vigore – sia pure con parecchi “adattamenti” e con un'opera incessante di “adeguamento” alle esigenze del nuovo Stato democratico da parte della Corte costituzionale ungherese – fino al 2012.

te consigli eletti e dispongono di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze».

In altri casi, gli enunciati costituzionali, pur in difetto di una vera e propria definizione, contengono alcuni principi che il legislatore è chiamato a rispettare, riconducibili essenzialmente all'autogoverno delle collettività territoriali, che si concretizzano adottando il sistema elettivo degli organi e l'attribuzione agli Enti territoriali delle funzioni d'interesse locale. Tra gli esempi di Carte costituzionali che affermano il principio, individuando alcuni limiti al legislatore senza però dare una definizione, si può richiamare la Costituzione albanese (nell'art. 13), secondo cui «il governo locale [...] è fondato sul principio del decentramento del potere e si esercita in conformità al principio dell'autonomia locale». Sono molti, invece, gli ordinamenti in cui è presente una puntuale e dettagliata disciplina di molti aspetti dell'organizzazione locale; questi spaziano dalla formazione degli organi, all'elencazione delle competenze fino al regime dei controlli, che costituisce un limite ben più incisivo all'attività legislativa successiva.

Bisogna evidenziare che la tendenza a rimarcare la presenza di un nucleo imprescindibile di autonomia è presente anche in ordinamenti le cui Costituzioni non dettano particolari vincoli alla legislazione di rango *sub-costituzionale*. In questi casi, il concetto di autonomia si è sviluppato attraverso una graduale “*espansione*” dei “*magri*” enunciati costituzionali a opera delle Corti costituzionali. Un esempio, in tal senso, viene offerto dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* spagnolo, che, richiamandosi alla nozione di “*garanzia istituzionale*” dell'autonomia locale, ha individuato il nucleo “*indisponibile*” di questa nel «mantenimento di una istituzione in termini riconoscibili per l'immagine che ha di essa la coscienza sociale in ogni tempo e in ogni luogo», precisando che «l'autonomia locale deve essere intesa come un diritto della comunità locale a partecipare attraverso propri organi al governo e all'amministrazione di tutte le questioni che la riguardano»<sup>(9)</sup>.

---

(9) Così le sentenze del *Tribunal Constitucional* del 28 giugno 1981, n. 32 e del 21 dicembre 1989, n. 214; su entrambe, cfr. M. SANCHEZ MORÓN, *La autonomía local*, Madrid 1990, pp. 159 ss. e A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid 1990, pp. 239 ss. La nozione di “*garanzia costituzionale*”, ampiamente ripresa dalla dottrina spagnola, si trova in C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1981, pp. 228 ss.

Tuttavia, indiscutibile è il dato secondo il quale l'autonomia rappresenta un principio, nel senso di fondamento, organizzativo che informa e regola i rapporti e, più specificamente, il riparto di funzioni tra determinati soggetti dell'ordinamento. L'autonomia, però, e in particolare quella normativa, indica anche la capacità di determinati soggetti di dettare norme che «regolano interessi che sono curati propriamente da questi soggetti», per cui «il soggetto attributario di autonomia normativa possiede una potestà di regolare interessi, propri e statali insieme, con norme proprie, integratrici delle norme statali, e a queste ad ogni effetto equiparate»<sup>(10)</sup>.

## 2. Autonomia normativa, organizzativa e locale

Per poter comprendere in ogni aspetto il principio di autonomia, è assolutamente indispensabile far riferimento alla duplice natura assunta dallo stesso, autonomia normativa e autonomia organizzativa, e quindi introdurre il concetto di autonomia locale. L'autonomia normativa si configura come quella «situazione giuridica nella quale si trovano delle figure soggettive – che possono essere persone giuridiche [...] – per il fatto di godere un'indipendenza, relativa in misura variabile, in confronto ad altre figure soggettive omogenee»<sup>(11)</sup>. L'autonomia organizzativa, invece, è quella «potestà attribuita in ordinamenti giuridici statali ad Enti diversi dallo Stato di emanare norme costitutive dello stesso ordinamento giuridico statale»<sup>(12)</sup>. L'autonomia locale, infine, rappresenta una specificazione dell'autonomia, concetto – prima che istituto o principio – che ha natura «poliedrica [per cui] varia sia in ragione della posizione istituzionale del soggetto [...] sia dell'attività giuridica attraverso la quale si manifesta»<sup>(13)</sup>.

Come sottolineato da parte di autorevole dottrina, considerata l'«impossibilità di fissare un linguaggio comune» con riferimento a tale

---

(10) M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 859.

(11) M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, *op. cit.*, p. 864.

(12) M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, *op. cit.*, p. 856.

(13) G. ROLLA, *Diritto regionale e degli Enti territoriali*, Milano, 2009, p. 43.

concetto e tenuto conto della conseguente necessità di «integrare sempre il termine autonomia con un aggettivo», si dovrebbe concludere che «non esiste un concetto giuridico di autonomia, ma esistono più concetti e nozioni, di contenuto e funzione notevolmente diversi tra loro, che ricevono qualificazione da un aggettivo apposto al termine – generico e indefinito – di autonomia»<sup>(14)</sup>. L'autonomia rappresenta pertanto una figura di sintesi, trasversale rispetto ai maggiori principi del diritto costituzionale ed amministrativo, alle modalità di distribuzione del potere e alle formule di garanzia di *status* e dei diritti a rilevanza costituzionale.

L'autonomia locale, in particolare, si configura contemporaneamente quale esempio di autonomia normativa, in forme tra le più vaste possibili, e autonomia organizzativa. Quest'ultima si determina anzitutto come un'*autonomia politica*, in tutta l'ampiezza di significato che si può avere in un ordinamento a struttura democratica<sup>(15)</sup>. Ciò che importa mettere in luce, attraverso questa elaborazione e ricostruzione dottrinale, è proprio questo duplice aspetto che caratterizza l'autonomia degli Enti territoriali: da un lato potestà, attributo e qualità; dall'altro formula organizzativa e relazione. L'autonomia locale, dunque, non individua soltanto un «mero espediente giuridico amministrativo o un utile strumento di buona legislazione ed amministrazione»; essa piuttosto «incid[e] in profondità sulla struttura interiore dello Stato e [...] costituisc[e] per i cittadini esercizio, espressione, modo di essere, e garanzia di democrazia e libertà»<sup>(16)</sup>.

### 3. Autonomia funzionale

Un profilo di grande interesse è da cogliersi, ulteriormente, nel concetto di *autonomia funzionale*, la cui breve trattazione può rivelarsi utile alla comprensione della stessa autonomia locale che, in qualche modo, costituisce

(14) M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, op. cit., p. 852.

(15) M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, op. cit., p. 879 (corsivo aggiunto).

(16) C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 81.

specificazione di questa. Nell'ordinamento tedesco, l'autonomia funzionale identifica quelle forme di amministrazione che sono autogestite dagli amministratori e che assumono caratteristiche peculiari in relazione al settore della vita civile interessato<sup>(17)</sup>. In termini generali, infatti, la *Selbstverwaltung* individua una particolarissima tipologia di espletamento delle funzioni amministrative, di rilevanza pubblicistica, tendenzialmente affidata agli stessi amministratori<sup>(18)</sup>, per mezzo di soggetti di diritto pubblico, che sono indipendenti dalla struttura gerarchica dello Stato soggetto ma sono comunque facenti parte dello Stato - ordinamento (*Staatsverband*). Essa consiste, nella cura di determinate funzioni, particolarmente connesse agli interessi della cerchia degli amministratori, che al massimo sono sottoposti a un controllo statale di legittimità<sup>(19)</sup>. Attraverso tale azione si realizza, dunque, la cosiddetta *amministrazione indiretta*. Si definisce, invece, *amministrazione diretta* quel tipo di azione amministrativa che lo Stato-soggetto cura attraverso apparati burocratici costituiti da autorità prevalentemente prive di personalità giuridica (*Behörden*)<sup>(20)</sup>.

Questo tipo di esercizio di funzioni copre una vasta area di interessi connaturati alla società civile, mettendo così in luce le diverse sfaccettature della *Selbstverwaltung*, che sono variabili in relazione ai numerosi e differenti settori della vita associata in cui essa si svolge: economico, professionale, sociale, culturale, scientifico, studentesco ed ecclesiastico<sup>(21)</sup>. Parallelamente, dal punto di vista dei soggetti titolari di tale tipo di attività

(17) Si veda a questo proposito K. VOGELGESANG - U. LÜBKING - H. JAHN, *Kommunale Selbstverwaltung*, Berlino, 1997, p. 27; *Selbstverwaltung*, in H. TILCH - F. ARLOTH (a cura di), *Deutsches Rechtslexikon, Band 3 Q-Z*, Monaco, 2001, p. 3811.

(18) H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monaco, 2006, p. 576.

(19) R. HENDLER, *Das Prinzip der Selbstverwaltung*, in J. ISENSEE - P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1990, IV, § 106, Rdn. 20 che si richiama a R. HENDLER, *Selbstverwaltung als Organisationsprinzip – Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Colonia, 1984, p. 284.

(20) R. SCHIMDT, *Allgemeines Verwaltungsrecht, Grasberg bei Bremen*, 2007, p. 26.

(21) R. HENDLER, *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, in T. MANN - G. PÜTTNER (a cura di), *Handbuch der kommunale Wissenschaft und Praxis*, Berlino, 2007, p. 4; P.J. TETTINGER, *Art. 28*, in V. H. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK, *Kommentar zum Grundgesetz*, Monaco, 2005, p. 582.

amministrativa, nell'ambito dell'amministrazione indiretta, si individuano diversi Enti, Istituti, Fondazioni e altri soggetti quali Camere di Commercio, Sindacati, Ordini professionali, Enti previdenziali, Mutue, Università, Enti radiofonici, Chiese, Organizzazioni studentesche e Enti di gestione delle acque e del territorio<sup>(22)</sup>.

Per quanto concerne invece l'ordinamento italiano, si parla di *autonomia funzionale*, con particolare riferimento all'art. 118 della Costituzione (ovvero con riferimento al *principio di sussidiarietà*), nel caso di soggetti pubblici o privati chiamati all'esercizio di attività "funzionali" all'interesse pubblico-statale o comunque incaricati ad agire «in veste pubblica»; tale autonomia funzionale è intesa quale «peculiare modalità di gestione di compiti ed attività di rilievo pubblico in sede locale»<sup>(23)</sup>.

Questa forma di autonomia funzionale si sviluppa nel nostro ordinamento a partire dal secolo XIX, nel quadro della gestione dei servizi pubblici da parte dello Stato e degli altri Enti territoriali quali i Comuni<sup>(24)</sup>. Viene, poi, cristallizzata a Costituzione invariata con la legge 15 marzo 1997, n. 59, in cui si rinvencono i particolari profili di differenziazione tra Enti territoriali ed Enti territoriali funzionali (art. 3, co. 1, lett. b), la disciplina del conferimento di funzioni e compiti agli Enti territoriali e funzionali (art. 3, co. 1, lett. b, art. 4) e lo stesso principio di sussidiarietà<sup>(25)</sup>. Gli *Enti funzionali* costituiscono dunque quella «tipologia di Enti, diversi da quelli territoriali, che possono divenire destinatari di trasferimenti di funzioni»<sup>(26)</sup>.

La dottrina spagnola del movimento di rinnovamento giuridico-dogmatico provocato dalla Costituzione del 1978<sup>(27)</sup> parla di autonomia nei

(22) R. HENDLER, *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, op. cit., p. 4.

(23) A. POGGI, *Autonomie funzionali*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 578 ss..

(24) M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 49.

(25) Viene cristallizzata a Costituzione variata con la legge costituzionale n. 3 del 2001; per il percorso di riforma istituzionale cfr. nota sub 6

(26) A. POGGI, *Autonomie funzionali*, op. cit., p. 580.

(27) Cfr. fra gli altri A. EMBID IRUJO, *La autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, in «*Revista española de derecho administrativo*», 1981, p. 30; L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional*