

La garanzia dell'autonomia locale negli ordinamenti italiano e tedesco

Un'indagine comparata, con particolare riferimento al comune

Bearbeitet von
Lorenzo Cristanelli

1. Auflage 2012. Taschenbuch. 207 S. Paperback
ISBN 978 3 631 63249 9
Format (B x L): 14,8 x 21 cm
Gewicht: 280 g

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht > Verfassungsgeschichte,
Verfassungsvergleichung](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of varying sizes. Below the main text, 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' is written in a smaller, red, all-caps sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.



Lorenzo Cristanelli

La garanzia
dell'autonomia locale
negli ordinamenti
italiano e tedesco

Un'indagine comparata,
con particolare riferimento
al comune



Introduzione

0.1 Scopo e campo della ricerca

La presente ricerca si propone lo scopo di analizzare il principio dell'autonomia locale, a livello costituzionale, negli ordinamenti italiano e tedesco; più esattamente, essa intende comparare la disciplina costituzionale del principio della *kommunale Selbstverwaltung* nell'ordinamento tedesco con la disciplina costituzionale del principio dell'autonomia locale nell'ordinamento italiano. La ricerca si svilupperà attraverso l'individuazione e l'elaborazione dei tratti salienti che connotano i due cennati principi, e quindi attraverso l'analisi delle forme e dei contenuti secondo cui detti principi si sono venuti sviluppando e delineando, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

Giova introduttivamente notare come la materia dell'autonomia locale rivesta un'importanza notevole nel campo della giuspubblicistica; taluno nota, ad esempio, che «lo sviluppo di autonomie politiche territoriali costituisce un elemento caratterizzante le moderne forme di Stato democratico di diritto, un arricchimento del tradizionale principio della separazione dei poteri»¹. D'altra parte, i diversi sistemi giuridici individuano, 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»².

Il campo di ricerca sarà dunque prettamente quello del diritto costituzionale, indugiando, in alcuni casi, a ricognizioni al di fuori di esso, nel diritto amministrativo o nel diritto regionale. Tali "asimmetrie" derivano, come si comprenderà, dal fatto che, fra i due ordinamenti considerati, non sempre la stessa materia si colloca nel quadro della medesima sistematica; né, sempre, coincidono, del resto, i contorni degli istituti giuridici nonché i profili ordinali coinvolti. Si riscontra, piuttosto, che istituti o elementi simili, o corrispondenti, possono tro-

1 Rolla G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in Rolla G. (cur.), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005, 3.

2 Rolla G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, op. cit., 3.

vare cittadinanza, nei i due sistemi giuridici, in diversi alvei disciplinari. Ciò non toglie, comunque, che il presente lavoro intenda essere una ricerca di diritto costituzionale, che indaga sostanzialmente il diritto della carta fondamentale (sia essa la Costituzione o la Legge fondamentale), e, all'interno di esso, cerca di spiegare e giustificare gli istituti della *kommunale Selbstverwaltung* e dell'autonomia locale.

Ipotesi di lavoro fondamentale è la sostanziale omogeneità concettuale della *kommunale Selbstverwaltung* e dell'autonomia locale, il che permette di ricondurle, nella lingua italiana, al termine ed al concetto di autonomia locale. Ciò non significa, peraltro, disconoscere le molteplici differenze di origine storica, di disciplina legislativa, e di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che corrono tra i due principi, all'interno degli ordinamenti considerati, o il diverso modo in cui essi vengono percepiti e declinati nelle rispettive culture e nei sistemi giuridici di appartenenza. Significa però che, dopo aver dato conto della complessità delle tradizioni storiche e dei significati del principio autonomistico nei due sistemi di autonomia locale, si cercherà di fornire gli elementi per “riannodare”, attorno a punti di riferimento generali – che verranno dati come presupposti metodologici – alcuni predicati del concetto di autonomia locale, che si ritengono validi al di là del singolo ordinamento.

0.2 Premesse di metodo

L'attività analitica e ricostruttiva di cui si compone il presente lavoro verrà svolta secondo il metodo comparato. Occorre sottolineare che, al fine di costituire una griglia di comparazione per la ricerca, si è consapevolmente evitato di tratteggiare un modello astratto di autonomia locale, a partire dalla selezione di tratti specifici dell'uno o dell'altro sistema; e ciò nonostante, in riferimento al principio dell'autonomia locale, sia piuttosto incontrovertibile che, in particolare il sistema tedesco, costituisca, a livello continentale, non soltanto un modello, vale a dire uno «schema rappresentativo di un fenomeno che appartiene alla sfera dell'esperienza»³, bensì un vero e proprio prototipo, inteso come «ordinament[o] realmente esistent[e] che fung[e] da riferimento»⁴. Si è invece preferito utilizzare, quale *tertium comparationis*, un prototipo già esistente *in rerum natura*, che del resto costituisce, o dovrebbe costituire, come tale, un modello di riferimento “reale” per i sistemi di autonomia locale, non solo italiano o tedesco, vale a dire la Carta europea dell'autonomia locale.

3 Scarciglia R., *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Bologna, 2006, 81.

4 De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2004, 40.

La Carta rappresenta uno strumento fondamentale, nel quadro dello sviluppo della cultura dell'autonomia locale in Europa, essendosi posta specificamente come obiettivo quello di colmare una «mancanza di standard comuni a livello europeo per l'individuazione e la tutela dei diritti delle autonomie locali»⁵. Essa costituisce il prodotto di un processo di integrazione e di promozione da parte di vari sistemi di autonomia locale, tra cui anche quello tedesco e quello italiano, ed ambisce a «rappresentare un punto di riferimento per le scelte dei singoli legislatori nazionali in materia di autonomia locale», fornendo un «nucleo di principi condivisi da tutti gli Stati firmatari in materia di autonomia locale»⁶. Tali principi costituiranno dunque, in via tendenziale, quei punti di riferimento per la comparazione, di cui è detto al paragrafo precedente.

A fronte di ciò la Carta appare uno strumento particolarmente adatto, *natura-liter* si potrebbe dire, allo scopo di fungere da metro di paragone delle risultanze “empiriche” date dall'analisi giuridica dei due sistemi tedesco ed italiano.

Poiché, peraltro, la presente ricerca non verte *sulla* Carta europea dell'autonomia locale, ma si serve semplicemente di essa, questa verrà presupposta, come dato immanente agli ordinamenti interessati, e richiamata unicamente in funzione metodologico-comparativa, senza addentrarsi nell'analisi testuale, o nello studio delle sue disposizioni.

0.3 Oggetto della ricerca: l'autonomia locale

Al fine di garantire, preliminarmente, un certo qual grado di “omogeneità”, o “comparabilità”⁷, degli istituti dell'autonomia locale negli ordinamenti tedesco ed italiano, non sembra inutile tratteggiare in questa sede un quadro di massima del concetto di autonomia locale, sulla base delle ricostruzioni dottrinali nei due sistemi giuridici, anche al fine di delimitare ulteriormente il campo di indagine del presente lavoro.

L'autonomia locale, quale verrà intesa in questa ricerca, costituisce una specificazione dell'autonomia, concetto – prima che istituto o principio – che presenta una natura «poliedrica [talché] varia sia in ragione della posizione istituzionale del soggetto [...] sia dell'attività giuridica attraverso la quale si manifesta»⁸.

5 *European Charter of Local Self-Government. Explanatory Report, B. General Remarks*, in <http://conventions.coe.int>.

6 Giupponi T.F., *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, in www.forumcostituzionale.it, 6.

7 De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., 34, ss.; Scarciglia R., *Introduzione al diritto pubblico comparato*, op. cit., 84-85.

8 Rolla G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, 43.

Autorevole dottrina italiana avverte rispetto alla «impossibilità di fissare un linguaggio comune» con riferimento al concetto di autonomia, nonché riguardo alla conseguente necessità di «integrare sempre il termine autonomia con un aggettivo», onde 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»⁹.

0.3.1 Autonomia organizzatoria e autonomia normativa

Al fine di introdurre adeguatamente il concetto di autonomia locale converrà focalizzarsi sulla bipartizione, nota in particolare alla dottrina italiana, tra autonomia normativa e autonomia organizzatoria, la prima essendo 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»¹⁰, l'altra essendo quella «potestà attribuita in ordinamenti giuridici statali ad enti diversi dallo Stato di emanare norme costitutive dello stesso ordinamento giuridico statale»¹¹.

L'autonomia, in particolare nella sua accezione organizzatoria, costituisce dunque un «concetto di relazione»¹², una «formula organizzatoria» che attiene alla distribuzione delle funzioni¹³, talché si comprende come essa muti, e possa definirsi, «sulla base della concreta determinazione delle funzioni e del riparto delle competenze»¹⁴. L'autonomia costituisce allora un principio (nel senso di fondamento) organizzativo, che informa e regola le relazioni, e, più specificamente, il riparto di funzioni, tra determinati soggetti dell'ordinamento. In questo senso essa è riconducibile a quella parte del diritto costituzione che riguarda più specificamente il diritto e la dogmatica del (la struttura del)lo Stato (*Staatsrecht*).

Ma l'autonomia, in particolare nella sua accezione normativa, indica anche la capacità di determinati soggetti di dettare norme che «regolano interessi che sono

9 Gianni M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 852.

10 Gianni M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, op. cit., 864.

11 Gianni M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, op. cit., 856.

12 Rolla G., *Diritto regionale e degli enti locali*, op. cit., 43.

13 Gianni M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 35.

14 Rolla G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, op. cit., 15: per questo autore l'autonomia sarebbe un «principio di relazione (definibile soltanto sulla base della concreta determinazione delle funzioni e del riparto delle competenze) e dai contenuti non assoluti (variabili alla luce delle limitazioni poste dalle diverse fonti)».

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»¹⁵.

Il concetto di autonomia si fonda, del resto, su un sostrato etico-politico¹⁶, che si esplica nel suo essere partecipe dei valori fondamentali dell'ordinamento, oltre che nel suo essere fonte di garanzia di alcuni di essi. In questo senso la (tutela della) autonomia esprime una certa analogia con la (tutela della) libertà del singolo¹⁷, e con la garanzia del pluralismo, poiché essa postula innanzi tutto il principio della specifica individualità dei soggetti dell'ordinamento, nonché la loro facoltà di «determinarsi e di organizzarsi secondo proprie regole»¹⁸. In questo senso essa è riconducibile a quella parte del diritto costituzionale che afferisce più specificamente al diritto e alla dogmatica degli *status* e dei diritti fondamentali (*Grundrechte*)¹⁹: il principio autonomistico, come afferma autorevole dottrina italiana, risulta «liberato dalle sue connessioni, strette ed esclusive, con i problemi di organizzazione amministrativa e [viene] elevato a principio fondamentale dell'ordinamento dello Stato»²⁰.

L'autonomia rappresenta, in sintesi, una figura giuridica in grado di abbracciare trasversalmente i maggiori principi del diritto costituzionale e del diritto amministrativo, dalle formule di distribuzione del potere, alle formule di garanzia di *status* e diritti a rilevanza costituzionale.

15 Giannini M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, op. cit., 859.

16 Sul punto si veda Rolla G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, op. cit., 17-18: «L'autonomia non qualifica soltanto gli aspetti gestionali ed organizzativi di un ente, ma costituisce un fattore culturale, che individua una comunità territoriale fornita di una specifica identità»; si veda altresì Rolla G., *Diritto regionale e degli enti locali*, op. cit., 9, secondo cui «esiste una stretta relazione tra autonomia e riconoscimento delle differenze culturali».

17 Treves G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, 285: «La libertà della persona giuridica è una garanzia della libertà individuale».

18 Rolla G., *Diritto regionale e degli enti locali*, op. cit., 45, 46.

19 Sul punto si veda Trentin S., *Autonomia-autarchia-decentramento. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1924-1925 dell'Istituto universitario di Ca' Foscari*, in Guerrato M. (cur.), *Silvio Trentin. Politica e amministrazione – scritti e discorsi 1916-1926*, Venezia, 1984, 347: «al concetto di autarchia [che, ai nostri fini, può essere tradotto con autonomia] sono, adunque, correlativi e pregiudiziali il concetto di personalità giuridica collettiva ed il concetto di libertà giuridica: in quanto che è per l'effetto dell'azione di questi ultimi che lo Stato, spogliandosi a poco a poco del primigenio carattere autoritario monocentrico, fu tratto a riconoscere nell'interno della propria organizzazione unitaria, una serie più o meno numerosa di enti cui vengono a corrispondere particolari individuazioni del pubblico interesse».

20 Berti G., *Art. 5*, in Branca G. (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 286.

Ora, da quanto detto, può evincersi come l'autonomia locale, in particolare, configuri un esempio di «autonomia normativa, in forme che sono tra le più vaste che possano aversi, e autonomia organizzatoria insieme»²¹.

Ciò che importa mettere in luce, attraverso questa rapida disamina, è dunque il carattere duplice che permea l'autonomia degli enti locali: da un lato formula organizzatoria, relazione, e dall'altro potestà, qualità, attributo, e, in ultima analisi, garanzia. In altre parole, l'autonomia locale 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 [...] costituis[c]e per i cittadini esercizio, aspressione, modo di essere, e garanzia di democrazia e libertà»²².

0.3.2 *Selbstverwaltung* e autonomia funzionale

Un profilo di sostanziale interesse, ai fini del nostro discorso, è da ravvisarsi altresì nel concetto di autonomia funzionale, una cui breve trattazione può rivelarsi utile alla comprensione della stessa autonomia locale che, in qualche modo, di detta autonomia funzionale costituisce specificazione.

Il concetto di autonomia funzionale del sistema tedesco (*funktionelle Selbstverwaltung*) si ricollega a quello più generale di *Selbstverwaltung*, con cui viene individuata una particolare forma di espletamento di funzioni amministrative di rilevanza pubblicistica, in linea di principio affidata agli stessi amministrati²³, per mezzo di soggetti di diritto pubblico, indipendenti dalla struttura gerarchica dello Stato-soggetto – ma comunque facenti parte dello Stato-ordinamento (*Staatsverband*) – per la cura di determinate funzioni, particolarmente connesse agli interessi della cerchia degli amministrati, in maniera tendenzialmente indipendente dallo Stato-soggetto, e soggiacendo al più ad un controllo statale di legittimità²⁴. In tal modo si estrinseca la cosiddetta amministrazione indiretta, laddove invece

21 Giannini M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, op. cit., 879: secondo questo autore, in particolare, l'autonomia organizzatoria «si determina proprio anzitutto come un'*autonomia politica*, in tutta l'ampiezza di significato che si può avere in un ordinamento a struttura democratica» (corsivo aggiunto).

22 Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione (Commento all'art. 5 della Costituzione italiana)*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1948, 206.

23 Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monaco, 2006, 576.

24 Hendlér R., *Das Prinzip der Selbstverwaltung*, in Isensee J., Kirchhof P., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1990, IV, § 106, Rdn. 20, che si richiama a Hendlér R., *Selbstverwaltung als Organisationsprinzip – Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Colonia, 1984, 284.

l'amministrazione diretta connota quel tipo di azione amministrativa che lo Stato-soggetto cura attraverso apparati burocratici costituiti da autorità tendenzialmente prive di personalità giuridica (*Behörden*)²⁵. Questo tipo di esercizio di funzioni tende a coprire una vasta area di interessi della società civile: si individuano così una molteplicità di forme di manifestazione della *Selbstverwaltung*, a seconda dei diversi settori della vita associata in cui essa si svolge: economica, professionale, sociale, culturale e scientifica, studentesca, ecclesiastica,²⁶ parallelamente, dal punto di vista dei soggetti titolari di tale tipo di attività amministrativa, si individuano, nel quadro del sistema di amministrazione indiretta, diversi enti, istituti, fondazioni ed 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 territorio²⁷. L'autonomia funzionale viene allora ad identificare, nell'ordinamento tedesco, quelle forme di amministrazione che sono svolte ad opera degli stessi amministrati, le quali si qualificano in relazione al settore della vita civile interessato²⁸.

Nell'ordinamento italiano si parla di autonomia funzionale con riferimento a soggetti pubblici o privati, chiamati all'esercizio di attività "funzionali" all'interesse pubblico-statale, o comunque chiamati ad agire «in veste pubblica», cosicché tale autonomia funzionale viene ad essere intesa quale «peculiare modalità di gestione di compiti ed attività di rilievo pubblico in sede locale»²⁹. L'autonomia funzionale connota, dunque, un «peculiare regime derogatorio del sistema di distribuzione delle competenze riguardante gli organi dello Stato [...] ovvero un certo ambito di autonomia [tanto] di enti territoriali [quanto di enti] non territoriali [...]», od ancora una forma di «"autoamministrazione di interessi generali"»³⁰ poiché con l'attribuzione agli enti in questione di attività e compiti di rilievo pubblico la risposta organizzativa volta al soddisfacimento e al perseguimento di

25 Schmidt R., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Grasberg bei Bremen, 2007, 26.

26 Hendlér R., *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, in Mann T., Püttner G. (cur.), *Handbuch der kommunale Wissenschaft und Praxis*, Berlino, 2007, 4; Tettinger P.J., *Art. 28*, in von Mangoldt H., Klein F., Starck C., *Kommentar zum Grundgesetz*, Monaco, 2005, Volume 2, 582.

27 Hendlér R., *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, op. cit., 4.

28 Sul punto si veda Vogelgesang K., Lübking U., Jahn H., *Kommunale Selbstverwaltung*, Berlino, 1991, 27; *Selbstverwaltung*, in Tilch H., Arloth F. (cur.), *Deutsches Rechtslexikon, Band 3 Q-Z*, Monaco, 2001, 3811.

29 Poggi A., *Autonomie funzionali*, in Cassese S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 578, 580.

30 Poggi A., *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, 274, cit. in Poggi A., *Autonomie funzionali*, in Cassese S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 581.

interessi generali coincide con l'azione autonoma dell'ente esponenziale della collettività destinataria del servizio»³¹.

La figura dell'autonomia funzionale, nota nell'ordinamento italiano a partire dal secolo XIX nel quadro della gestione di servizi pubblici da parte dello Stato e degli altri enti territoriali quali i Comuni³², viene introdotta formalmente, a livello normativo, con la legge 15 marzo 1997, n. 59, che disciplina altresì per la prima volta il principio di sussidiarietà³³: la distinzione tra enti locali territoriali e enti locali funzionali (art. 3, co. 1, lett. b), la disciplina del conferimento di funzioni e compiti agli enti locali territoriali e funzionali (art. 3, co. 1, lett. b, art. 4) e lo stesso principio di sussidiarietà – assieme a numerosi altri – quale criterio per effettuare tali conferimenti (art. 4, co. 3), costituiscono alcuni tra i tratti salienti della legge. Gli enti locali funzionali costituiscono, dunque, quella «tipologia di enti, diversi da quelli territoriali e locali, che possono divenire destinatari di trasferimenti di funzioni»³⁴.

Risultano evidenti le analogie tra le impostazioni concettuali dell'autonomia (funzionale) in seno ai due ordinamenti considerati: essa si pone sostanzialmente come istanza di (auto-)amministrazione, per conto, e nell'interesse, dell'ordinamento generale, da parte di ordinamenti particolari, espressione di comunità ristrette, individuate sulla base di funzioni “trasversali” all'ordinamento generale. D'altra parte, una differenza, che potrebbe risultare piuttosto di principio che di rilevanza pratica, consiste nella prospettiva secondo cui l'ordinamento tedesco, da un lato, e quello italiano, dall'altro, considerano l'autonomia funzionale. Mentre nel primo essa individua un ambito che lo Stato deve “lasciare” ai soggetti esponenziali delle relative comunità, unitamente alle necessarie funzioni che devono essere anch'esse “lasciate” alla cura dei soggetti autonomi, nell'ordinamento italiano tale ambito viene dallo Stato “individuato”, così come “individuati” e “conferiti” (secondo la terminologia della legge n. 59/1997) sono i compiti e le funzioni da parte dello Stato (o delle Regioni) ai soggetti autonomi. Dunque si tratta di una autonomia non già riconosciuta, bensì conferita, dallo Stato ai soggetti autonomi.

0.3.3 L'autonomia locale

Se l'autonomia funzionale individua quella particolare forma di amministrazione di un determinato settore della vita civile, in via tendenzialmente autonoma, ad opera degli appartenenti a tale settore, l'autonomia locale (*kommunale Selbst-*

31 Poggi A., *Autonomie funzionali*, op. cit., 579, 581.

32 Giannini M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, op. cit., 49.

33 Poggi A., *Autonomie funzionali*, op. cit., 579, 581.

34 Poggi A., *Autonomie funzionali*, op. cit., 580.

verwaltung) connota più esattamente la «partecipazione dei *cittadini* all'amministrazione di se stessi»³⁵, entro la cornice degli enti territoriali locali (enti locali), la cui attività configura in tal modo «esercizio di competenze amministrative, in particolare di poteri autoritativi, per mezzo di soggetti di diritto pubblico inseriti nella struttura dello Stato, ed a quest'ultimo subordinati, ma da esso al tempo stesso distinti ed autonomi»³⁶; autonomia locale significa, al tempo stesso, capacità dell'ente locale, in primo luogo del Comune, di gestire determinate competenze di tipo amministrativo-esecutivo in maniera tendenzialmente libera, sotto la propria responsabilità.

Nell'ordinamento tedesco, data la sua importanza, l'autonomia locale può essere considerata come il paradigma dell'autonomia in generale³⁷. Essa, peraltro, non individua un concetto unitario, ma si scinde, piuttosto, tra ambito locale (Comuni), più intensamente tutelato, e ambito sovra-locale (Circondari e altre associazioni e consorzi di Comuni), tutelato soltanto entro certi limiti³⁸. Nella lettura che, della genesi dell'autonomia locale nell'ordinamento tedesco viene data da risalente dottrina italiana, poiché lo Stato non deve «esorbitare dalla cerchia che gli è imposta dalla sua posizione di organo della società, si manifesta [...] evidente il dovere di far posto nella amministrazione sociale ad una amministrazione pubblica vera e propria e ad una amministrazione pubblica proveniente dalla libera iniziativa degli interessati»³⁹. All'interno dello stesso ordinamento italiano, del resto, l'autonomia locale, intesa quale «potere dell'ente locale di darsi autonomamente un ordine, conformemente a quelle che sono le esigenze della propria collettività e operando, quindi, in ognuno dei campi in cui, stanti i limiti posti dall'ordinamento generale, può operare»⁴⁰, occupa un posto di notevole rilievo, atteso anche il «significato politico-costituzionale attribuito [alle]

35 Treves G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, op. cit., 284 (corsivo aggiunto). In tale concetto risiede una convinzione che ben trova espressione nelle parole di un insigne giurista italiano, secondo cui «bisogna una buona volta distruggere il dogma assurdo che consacra a priori la assoluta incapacità amministrativa del cittadino singolo e la piena e più perfetta capacità di qualsiasi funzionario; e ad un tempo ammette la attitudine in ogni cittadino a diventar funzionario» (Trentin S., *Autonomia-autarchia-decentramento. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1924-1925 dell'Istituto universitario di Ca' Foscari*, op. cit., 373).

36 Meyer G., Anschütz G., *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, Monaco/Lipsia, 1919, 385, cit. in Hendlér R., *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, op. cit., 8.

37 *Selbstverwaltung*, op. cit., 3811; Hendlér R., *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, op. cit., 4-5.

38 *Selbstverwaltung*, op. cit., 3813.

39 Trentin S., *Autonomia-autarchia-decentramento. Discorso inaugurale dell'anno accademico 1924-1925 dell'Istituto universitario di Ca' Foscari*, op. cit., 353.

40 Mele E., *Manuale di diritto degli enti locali*, Milano, 2007, 14-15.

autonomie»⁴¹. L'autonomia locale individua, nella struttura della Costituzione italiana una situazione in cui «gli individui che apparteng[on]o all'ente non [sono] solo sottoposti ma uniti nell'ente locale, e non [sono] solo tenuti ad osservarne le disposizioni, ma contribuisc[on]o, direttamente o indirettamente, alla loro formazione», cosicché la vita locale «sia organizzata in maniera autonoma e libera [...] e vi sia autogoverno»⁴² dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio»⁴³.

L'ente locale, inteso quale beneficiario e soggetto dell'autonomia locale, risente di una duplice configurazione. Da una parte, infatti, esso individua un ordinamento giuridico particolare, esponenziale di una collettività determinata, all'interno dell'ordinamento generale; dall'altra esso viene considerato, nell'ordinamento italiano, quale «modell[o] operativ[o] dello Stato-apparato», attributario di «poteri per curare, nel [proprio] ambito territoriale, una serie di interessi ricadenti comunque nella sfera degli interessi dell'ordinamento generale [sempre peraltro] nell'ambito di una propria posizione autonoma, prevista e tutelata dalla carta costituzionale»⁴⁴. Ma tale carattere “bifronte” si ritrova nel sistema tedesco, dove la natura degli enti locali, in particolare di Comune e Circondario, secondo l'ordine delineato dalla Legge fondamentale, invero già dalla Costituzione di Weimar, appare duplice, nel senso che essi certamente costituiscono parte dell'apparato statale (*Teil organisierter Staatlichkeit*)⁴⁵, sono cioè essi stessi «un pezzo di Stato» (*ein Stück “Staat”*)⁴⁶, incardinati nel potere esecutivo⁴⁷, e la stessa interpretazione sistematica dell'art. 28, co. 2, LF – collocato nella seconda parte della Legge fondamentale, dedicata alla Federazione ed ai *Länder*, avvalorata la concezione degli enti locali quali parte integrante dell'apparato statale, soggetti dell'amministrazione statale indiretta (*mittelbare Staatsverwaltung*)⁴⁸. D'altra parte detti

41 Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione (Commento all'art. 5 della Costituzione italiana)*, op. cit., 199.

42 Sull'identità tra autogoverno e autonomia si veda in particolare Treves G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, op. cit., 284: l'autore ragiona in termini di autogoverno e autarchia, ma, specialmente ai fini che qui interessano, l'autarchia può essere considerata come autonomia.

43 Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione (Commento all'art. 5 della Costituzione italiana)*, op. cit., 205.

44 Mele E., *Manuale di diritto degli enti locali*, op. cit., 12-13.

45 Schmidt-Aßmann E., Röhl H.C., *Kommunalrecht*, in Schmidt-Aßmann E. (cur.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlino, 2005, 15.

46 BVerfGE 73, 118 (191).

47 Schmidt-Aßmann E., Röhl H.C., *Kommunalrecht*, op. cit., 15.

48 Schoch F., Wieland J., *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, Baden-Baden, 1995, 64; critico sul punto è Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1*, Monaco, 1984, 402.