

Breve presentazione

Anche all'inizio del nuovo anno l'autore degli studi, antologicamente qui ripubblicati assume l'iniziativa di procedere a raccogliarli in un unico volume nell'implicito intento di conseguire il risultato di ricomporli in veste di "capitoli" di una monografia sul tema della perimetrazione dei confini costituzionalmente segnati all'azione della Amministrazione pubblica.

E ciò è, per chi scrive, agevolmente spiegabile dappoichè, sin dai primi studi, ha sempre fedelmente adottato la chiave, in ogni ricerca in materia, che "l'Amministrazione pubblica è la Costituzione in azione"; in conseguenza ritiene che ogni singola disposizione costituzionale naviga su di un profondo mare assiologico in conseguenza è questo mare che va sondato per scorgere la strada interpretativa da tracciare.

L'autore è sempre rimasto perplesso innanzi ad affermazioni dialogiche secondo cui la Carta Costituzionale avrebbe trascurato di meglio conformare giuridicamente la p.A. e ciò lo ha indotto a prefissare il citato angolo di osservazione, vale a dire di "immergersi" nel mare assiologico di cui è parola ed ha finito per convincersi che il punto prospettico adottato ottenesse, specialmente (ma non solo) nella tematica in esame, una rilevanza proficua se non determinante.

Si è sempre più convinto che la p.A. non può (non deve) essere designata come una figura geometrica piana la cui area (di azione) sia facilmente calcolabile conoscendo un solo lato (ad es. artt. 97 e 98 della Cost.), come è largamente in uso negli studi in argomento, bensì è una figura poliedrica la cui area (di azione) si rende rintracciabile soltanto in forza della misurazione di più lati (ad es. i principi ed i valori costituzionali); solo così può essere valutato il suo ruolo nell'ambito della democrazia sociale consacrata in Costituzione.

Ed è sospettabile che anche per questa via sia possibile "rigenerare" l'azione di presenza della Carta che forse una ritenuta (raggiunta)

dimestichezza non rende percepibile la pericolosa (strisciante) dissolvenza.

Ed anche con questo spirito, che mi ha sempre costantemente animato, che affido alla stampa le presenti meditazioni in materia.

Non per ultimo ringrazio il dott. avv. Paolo Scannavino, cultore di diritto amministrativo, che ha attivamente collaborato alla individuazione dell'apparato giurisprudenziale.

E si augura che il "lettore non si rifiuterà di seguirlo per strade a lui note se essa lo condurrà verso nuove verità" (Alexis de Tocqueville, La democrazia in America).

L'autore

*Le potenzialità dell'azione giuridica comunale nello sviluppo prospettico della normativa costituzionale sulle formazioni sociali**

Sommario: 1. Sintetica esposizione dei motivi che consigliano la rimedi-
tazione. – 2. Il metodo consigliato nella interpretazione costituzionale. –
3. La necessità di approfondire la disciplina costituzionale relativa all'ente
locale. – 4. Il discorso induce a riflettere in termini giuridici sulle forma-
zioni sociali. – 5. Un breve ritorno sulla tematica oggetto di indagine.

1. Sintetica esposizione dei motivi che consigliano la rimedita- zione

Da tempo chi scrive meditava, a così dire con passo lento, sul fenomeno della “rigenerazione dei beni degli spazi urbani”, fenomeno salito alla ribalta sulla scia di esperienze già consolidate in ordinamenti stranieri (si consideri ad esempio che negli Stati Uniti d’America alcuni spazi periferici della città di New York ormai fatiscenti sono nati a nuova vita per mezzo di interventi anche di privati divenendo zone frequentate da classi facoltose), con la subentrata consapevolezza che un siffatto intervento di rigenerazione urbana sia destinato ad incrementarsi maggiormente, ove appena si pensi che, a quanto è dato supporre, qualora certe condizioni economico-finanziarie globali resistono ovvero si incrementano, le storiche dimensioni di città, nate sugli antichi borghi della età di mezzo, subiranno il fenomeno secondo cui la attuale dimensione urbana finirà per mutarsi in enormi conurbazioni con la conseguente dilatazione territoriale e di popolazione, con la ulteriore conseguenza per quanto in questa sede interessa, e sempre

* Pubblicato in *federalismi.it*, 7 novembre 2018, n. 21.

più spazi fuoriescano dall'attuale perimetrazione dell'azione amministrativa locale, e si potrà auspicare una sempre maggiore collaborazione della società civile residente.

In questo periodo di "tacita" meditazione l'attenzione, divenuta sempre più netta, veniva attratta non tanto dall'oggetto (per così dire) materiale nei cui confronti si registra l'esplicazione della collaborazione di privati nel soddisfacimento degli interessi generali, bensì si considerava più opportuna se non di maggiore urgenza, anche ai fini sistematici (e perché no: teorici) indagare ed identificare la radice costituzionale (per chi scrive) ritenuta ineludibile poiché si stimava che ogni pur minimo fenomeno che interessa la società in uno Stato democratico (ovviamente) non può eludere il suo rispettivo inquadramento costituzionale.

È pur vero che in termini più generali si osserva come a fronte di una molteplicità di ipotesi, in cui il privato, componente del popolo sovrano (art. 1 Cost. 2° comma), è stato dal diritto legittimato a partecipare ed a concorrere e/o a calibrare (a così dire) l'interesse pubblico da soddisfare storicamente e la relativa misura della sua soddisfazione, quasi "incantati dall'improvviso stupore" di fronte ad un tale inaspettato allargamento dell'azione di presenza del soggetto privato¹, si è più pensato di comprendere la metodologia del suo esercizio (ivi incluso il profilo della sua tutela a fronte della lenta adozione da parte della p. A. burocratica) che non piuttosto fissare l'angolo prospettico fondamentale in forza del quale informare ogni itinerario in termini di ricerca giuridica e non soltanto tecnico-giuridica, in conseguenza si è finito per trascurare la meta più ambiziosa (per un ricercatore in scienza giuridica naturalmente) di scorgere un denominatore comune di tutte le manifestazioni di coinvolgimento attivo dei privati.

Peraltro va anche dedotto che la disattenzione su quest'ultimo aspetto ha influito a volte negativamente sulla convenienza di rintracciare i confini auspicabili e/o reali della stessa azione di presenza della società civile, se è vero che misurare le previsioni ordinamentali sulle riconosciute prerogative (e/o diritti) in funzione della cifra valoriale, implica anche la possibilità di intravedere limiti ingiustificati previsti al

¹ Si intende riferire non soltanto alla partecipazione procedimentale ma anche ad altre forme di partecipazione nelle quali il privato "concorre" alla calibratura dell'interesse pubblico da soddisfare, come ad es. la programmazione contrattata ecc., cfr. G. PALMA, *Economia pubblica e programmazione*, Ed. Scientifica, Napoli 1980.

loro esplicitarsi nella dialettica tecnico-giuridica ed ancor maggiormente la potenzialità di espansione delle prerogative che “per timidezza della politica pratica” resta non contemplata, non sancita e sanzionata.

Nelle riflessioni fin qui espresse risiedono le ragioni che hanno indotto ad interrompere la lunga meditazione sulla tematica relativa alla cd. rigenerazione urbana la quale, a quanto pare, sembra essersi avviata ad assumere l'attributo ed i lineamenti di uno speciale settore di studi, che come tale, è agevole ritenere, finisce per limitarsi a ruotare intorno ad un epicentro razionale interno allo stesso “specifico” settore in altri termini la logica di funzionamento è ritenuta nelle differenti discipline già affrontate da alcune amministrazioni locali, senonché è necessario (e/o urgente) stabilire il necessario collegamento logico-ricostruttivo con quel definito epicentro valoriale costituzionale e muovendo da quest'ultimo rinvenire i “mattoni” idonei per conseguire l'esatta configurazione di questo spaccato della scienza giuridica che si è sempre più destinati a vivere.

Di seguito ci si limita a porre una serie di quesiti che attendono, al fine della tematica in questa sede indagata, ancora di raggiungere un idoneo grado di conoscenza e che per converso rimangono un po' trascurati sul piano verde della discussione, indubbiamente autorevole, come si è potuto rilevare da un pomeriggio di studio in argomento, tenuto nell'Università Federico II, nel quale si è presentato, altrettanto di estremo interesse, il volume collettaneo sul “Contributo del diritto della città”². È vero che il lavoro pubblicato, come si desume dalla stessa intitolazione, è teso egregiamente a sistematizzare le esperienze registrabili presso alcuni Comuni e non è diretto alla individuazione del suo reale fondamento assiologico³, per cui rimane da scoprire se quest'ultimo profilo sia riscontrabile, per così dire in presa diretta, dal 4° comma dell'art. 118 Cost., come introdotto dalla ben nota riforma del 2001, ovvero quest'ultima disposizione si muove nella assiologia dei principi fondamentali e quindi già “battezzata” a suo tempo; del resto non va dimenticato che la disposizione si riferisce anche allo Stato, Regioni ecc. per cui impostare il tentativo di sistemazione in

² Cfr. *La rigenerazione dei beni e spazi urbani – Contributo al diritto delle città*, a cura di F. DI LASCIO e F. GIGLIONI, Il Mulino, Bologna 2017.

³ V. l'interessante lavoro di G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u. c., della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, Jovene, Napoli 2005, vol. I, pagg. 179-221.

termini di "diritto della Città" finisce per mettere in ombra "politica" la sua reale vigenza anche nell'ambito dei soggetti istituzionali della catena strutturale della Repubblica.

Inoltre operare soltanto sul materiale normativo per ora adottato in sede locale e che perciò può essere (come è) di differente fattura o composizione, specie a livello di "facoltà" riconosciute (o attribuite?) ai singoli privati ed alle loro formazioni sociali, è giuridicamente (e costituzionalmente) non sufficiente, poiché se si è convinti che l'unica previsione di normativa costituzionale si rinviene nell'art. 118 Cost., 4° comma, il quale si limita a "sollecitare" l'azione della società civile in "sussidiarietà" all'azione locale, un tale proficuo (politicamente, in termini di politica costituzionale) controllo finisce per non trovare una gamma di corretta misurazione delle esperienze locali e ciò deve allarmare perché trattasi nella specie di affrontare la garanzia e la tutela efficace delle prerogative e dei diritti dei componenti di quel popolo cui spetta la sovranità nella Repubblica democratica.

Per converso un tale aspetto può ottenete (forse) la più corretta disciplina se si indaga profondamente la "legittimazione" all'azione di collaborazione della società civile, nel senso in cui come si è già pre-messo, di scorgere se tale legittimazione è una concessione degli organi di governo locale, dappoiché l'art. 118 Cost., 4° comma non sembra esprimersi in ordine ad un siffatto profilo, ovvero tale legittimazione debba ritenersi riconnessa alla "originaria" titolarità della prerogativa già attribuita e consacrata nella preesistente normazione costituzionale.

Invero. se si deve esprimere un giudizio sincero in proposito, l'impiego del termine "cittadinanza" trova il mio favore (se non si intende nei termini convenzionali più ristretti di cittadinanza (appartenenza) alla comunità comunale), in quanto sembra voler rinviare al connotato ben più generale di appartenenza alla società-popolo della Repubblica e quindi ciò apre la via a trasferire la presente indagine indirizzandola sul sacro tempio costituzionale e ciò non disorienta affatto ove si consideri che chi scrive si è sempre mosso al motto secondo cui la "p.A. è la Costituzione in azione" e si consideri altresì che ogni azione non nega mai la sua origine.

2. Il metodo consigliato nella interpretazione costituzionale

Si sarà chiaramente inteso come, al fine di identificare il fondamento

costituzionale della prerogativa spettante al singolo e alla formazione sociale di riferimento, l'angolo prospettico dell'itinerario interpretativo non è deducibile soltanto dalla disposizione di cui all'art. 118 Cost., (perlomeno non in un primo momento), vale a dire in detta singola disposizione, bensì percorrendo un itinerario più lungo ed idoneo a trasferire il percorso argomentativo fin sul principio ideologicamente discusso ed in seguito adottato dall'Assemblea Costituente, secondo una metodica interpretativa della disciplina costituzionale da tempo sperimentata che si valuta ancora utilissima per svelare, per così dire, da dentro il vero contenuto di una norma inserita, dopo complessa discussione nella Carta.

Non si intende ripercorrere pedissequamente i tratti essenziali fissati per illustrare il metodo impiegato già in altri contributi ed altrettanto riassunti altrove⁴, peraltro anche allo scopo di predisporre i presupposti logico-ricostruttivi del fenomeno qui esaminato non si può evitare di farne un breve cenno.

A tal proposito si ricorda che già nell'anno '71 del secolo scorso, si ricordava (l'osservazione e/o l'avvertimento rifletteva la diffusa cultura dell'epoca) che occorreva *“il definitivo rigetto di ogni valutazione di orientamenti diversi o addirittura configgenti fra loro e che ci si disponga invece a procedere ad una interpretazione organica (all'insegna dell'organicità proprio della loro coordinazione in sistema), la quale consiglia a non portare l'attenzione separatamente sull'uno o sull'altro dei principi accolti ma piuttosto a mettere a fuoco il senso e l'ampiezza in cui si esplicano e si estendono le influenze reciproche”* (ed invero, si è rimasti sempre fedeli lungo i successivi anni)⁵.

Senonché si è potuto rilevare, come si è anche altrove notato, che dopo l'accordo raggiunto tra le varie ideologie in sede Costituente, i confini rigidi ideologici, (si potrebbe aggiornare semanticamente ricorrendo ad un certo “sovranismo” delle differenti ideologie) ripresero il loro vigore originario di modo che l'auspicato accordo della fase costituente venne infranto anche a livello interpretativo e quindi conse-

⁴ Cfr. G. PALMA, spec. *La piena tutela del diritto di difesa in giudizio del funzionario pubblico responsabile di danno ingiusto*, ora in *Della azione amministrativa a regime di diritto privato ed altri scritti*, Giappichelli, Torino 2018.

⁵ In G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Iovene, Napoli 1971, pagg. 198 e ss.

guentemente anche su quello di attuazione politica⁶.

Certo non sempre di un tale stravolgimento venivano indicate le cause efficienti, poiché si procedeva implicitamente limitando il commento a singoli articoli, i quali, impiegando un lessico familiare alla scienza tecnico-giuridica del regime precedente alla promulgazione della Costituzione, diveniva facile per tale via innescare un differente valore ideologico, sia pure prospettato nella Costituente ma (se mai) nella discussione risultato non condiviso, ovvero uscito condizionato e/o subordinato al valore infine condiviso.

Tali fraintendimenti, se non incertezza, i quali hanno progressivamente prodotto un certo grado "di dissolvenza della cultura costituzionale", come da tempo piace definire, trova la causa nel diffuso orientamento di procedere alla interpretazione e commento di singole disposizioni e non ci si avvede che esse costituiscono soltanto cellule staminali dell'unico corpo Costituzione, si potrebbe solennemente affermare che costituiscono gemme della corona di principi, e/o di valori fondamentali della Carta⁷.

D'altro canto gli autorevoli giuristi, componenti dell'assemblea Costituente, come si è ricordato nell'altro contributo prima citato. dichiararono in più occasioni che in nessun modo intendevano definire sul piano tecnico-giuridico la struttura prescrittiva delle disposizioni (perché i giuristi sarebbero arrivati dopo a porre le etichette"), per cui si sono limitati (e perciò anche la Costituzione cd. Breve) ad indicare le mete che il legislatore e la politica quindi in seguito praticata erano tenuti, senza alcun alibi, a raggiungere ed a soddisfare. Ed allora si può comprendere come soffermarsi esclusivamente sui termini e o sul lessico giuridico noti già nella scienza giuridica preesistente, (vale a dire nel regime statutario o addirittura nel periodo del regime fascista non appaia per niente utile né consigliabile) dal momento che il loro reale contenuto e o significato si rende manifesto rapportandolo ai valori adottati alla fine dai Costituenti, nei quali sono radicate le singole disposizioni che si vogliono interrogare. Ancor più: se si studiano i lavori preparatori (e si sente sempre più l'urgenza di procedervi stante la progressiva dissolvenza della cultura costituzionale specie in quest'ultimo periodo di balorde ideologie, perlomeno così considerate) è facile riscontrare come molte disposizioni adottate furono discusse unita-

⁶ Cfr. G. PALMA, *La piena tutela*, cit., loco cit.

⁷ Cfr. sempre G. PALMA *La piena tutela*, cit., loco cit.

mente ad un valore fondante che si è poi definitivamente accolto, cosicché le disposizioni costituivano, nella visione complessiva discussa, come tratti attuativi di quel presunto valore e sul piano di applicazione come manifestazione di quel poliedrico valore; in altri termini quel valore informa dall'interno le molteplici norme che vennero però dislocate in differenti sezioni per soli motivi di coordinamento.

Ecco spiegato ed anzi ribadito le ragioni che avevano consigliato di definire il fondamento primo delle disposizioni proiezioni di questo "nucleo reattivo e propulsivo" il quale figurativamente va concepito come un fornello vulcanico che ha la pretesa di manifestarsi nella vita giuridica di una società che non ha abbandonato gli ideali della democrazia.

Dopo questa breve conclusione si può apprezzare (e lo si spera) la esigenza, prima di esprimere considerazioni strettamente attinenti alla tematica della "cittadinanza attiva", di identificare appunto quel nucleo reattivo e propulsivo e da esso acquisire elementi validi al fine di intraprendere una corretta ricostruzione, che già ad un primo colpo d'occhio interessa notevolmente la vita sociale.

3. La necessità di approfondire la disciplina costituzionale relativa all'ente locale

Dalla logica sopra espressa circa la metodologia interpretativa consigliata si deduce come, per penetrare intimamente il tema che si intende indagare nell'intento di agevolare una possibile sua ricostruzione giuridica, diventi scarsamente proficuo (anzi si potrebbe sostenere per niente utile) soffermarsi sulla sola disposizione contenuta nel 4° comma del vigente art. 118 Cost.; poiché essa potrebbe consentire più di una ricostruzione configurativa della cd. pretesa del privato di collaborare alla amministrazione locale nella soddisfazione dell'interesse generale.

Per converso in questa sede l'intento perseguito è quello di individuare e scorgere lo stigma di tale fenomeno e di tale "pretesa" e si comprende come lo stigma si può desumere soltanto risalendo al valore-nucleo reattivo e propulsivo di cui è parola. Cosicché, per effetto di una sorta di concatenazione significativa tra aspetti e/o profili giuridici, occorre spostare per il momento lo sguardo indagatore sul 2° co. dell'art. 114 in cui il Costituente, con definizione stereotipata, sancì-

sce che il Comune (ed altri enti locali) sono enti autonomi ... secondo i principi fissati nella Costituzione.

Orbene tale disposizione, assunta nell'indagine nella sua solare singolarità, non ha prospettato in generale alcun problema ricostruttivo, poiché ci si è limitati a reimpostare in termini tecnico-giuridici quanto la lunga tradizione scientifica pre-costituzionale aveva autorevolmente elaborato, per converso si deve pur condividere l'osservazione che esaminare la disposizione alla luce dell'abbicci tecnico-giuridico può sfuggire quanto di innovativo sia depositato mediante l'espressione stereotipata nella Carta. D'altro canto è più giustificato anteporre ad ogni possibile conclusione una prospettiva di conoscenza di tal fatta, perché, specialmente dall'angolo prospettico di configurazione del fenomeno, non si può prescindere dal notare la sua dualità che segna il piano di incontro di due "attori" e cioè l'ente Comune e privata società; l'accennato dualismo è per così dire strutturale.

Ed è proprio il suddetto piano sul quale si incontrano l'azione (pretesa) privata e la p.A. (Comune) che pone all'occhio attento la inidoneità operativa (forse anche razionale) di un Comune che, dal lato scientifico e cioè ricostruttivo, venga lasciato nella sua concezione di invariabilità strutturale e perciò funzionale. Sotto traccia sembra che, pur se sono riscontrabili pregevoli lavori tecnico-giuridici in materia si continui a supporre e ci si muove conseguentemente, come se l'ente in ultima analisi sia rimasto l'ente autarchico e/o un'amministrazione indiretta (ammesso che i vocaboli conservino la loro accezione, o se si preferisce la semantica originaria, dunque storica). Ma un siffatto atteggiamento non è più corretto.

Ed allora occorre procedere con un passo argomentativo più indietro e pervenire alla disposizione che ha immediatamente preceduto l'articolo della riforma del 2001, vale a dire all'originaria definizione di cui all'art. 128, nel cui 1° comma si affermava che "Comuni (e le Province) sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica ... la cui limpida ed "elementare" (letterariamente), dizione ha potuto diffusamente suggestionare la sua lettura in chiave ricostruttiva a vantaggio di opinioni favorevoli a ritenere che i Costituenti in fondo abbiano voluto adottare l'ente comunale nell'integrale riflesso culturale dello Stato liberale. Allora è necessario svolgere alcune considerazioni in tono retrospettivo pur non intendendo soffermarsi lungamente (cosa compiuta molti anni or sono in altra se-

de tematicamente più ampia)⁸; è vero che lo Statuto Albertino nell'art. 74 (Disposizioni Generali) affermava solennemente che "le istituzioni comunali ... sono regolati dalla legge "ed è pur vero che parte della dottrina del tempo definivano tali istituzioni "come naturali" (e corrispondentemente nei lavori dei Costituenti dell'Italia democratica vengono definite "unità primordiali"), tuttavia quanta acqua è passata sotto il ponte dell'incomprensione.

Ai presenti fini è interessante aprire una parentesi per meglio spiegare la chiave del percorso storico cui si fa cenno. È vero che la scienza giuridica non può non utilizzare profili storici (a parte quelli filosofici, sociologi-sociali. ecc.) ma questi profili (in altri termini la sensibilità storica dei fenomeni giuridici) per divenire utili all'opera interpretativo-ricostruttiva del giurista deve costantemente stabilire l'interazione con la realtà sociale sousiacente, perché è banale ricordare che – il diritto va ad interfacciare con gli orientamenti sociali della rispettiva comunità, vi è una reciproca influenza, in conseguenza limitarsi a narrare esclusivamente le opinioni espresse da autorevoli giuristi dell'epoca compendia senza dubbio un'opera di conoscenza di cultura generale, ma non utile al giurista che intenda valutare la cifra delle modifiche, delle innovazioni sopraggiunte (come autorevolmente insegna P. Grossi).

Ritornando al tema si può subito rilevare come in ordine al Comune lo Statuto non consacrava alcun principio (a dir così valoriale) rinviando la relativa disciplina "alle leggi", le quali erano libere di mantenere un elevato grado di autonomia ovvero di limitarla (e ciò mette in risalto la profonda diversità razionale e contenutistica delle riserve di cui alla nostra Costituzione, le quali non si limitano a legittimare a così dire l'attività del legislatore ma esse contengono anche un sotteso indirizzo del relativo esercizio che va altrettanto impostato secondo quel nucleo valoriale di cui qui è parola).

E ciò è avvenuto. Ed infatti in origine furono ragioni politico-istituzionali che consigliarono di mantenere in vita l'"autonomia" delle antiche città e soprattutto degli antichi borghi stante la difficoltà di "racchiudere" nei confini di un unico organico ordinamento giuridico dello Stato appena unificato, quindi di somma difficoltà di imprigionare in prefissati schemi giuridici il "ribollire" della multiforme vita del-

⁸ Cfr. G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale – Trattati di una parabola concettuale*, Iovene, Napoli 1982.

le singole comunità (addirittura di differente linguaggio e di costume, ecc.) e nel primo periodo in tale senso può ritenersi che si impose il notevole vigore della Costituzione materiale della classe privilegiata parlamentare, senonché quest'ultima mutò in seguito con il sopraggiungere a livello di potere centrale (e parlamentare) degli epigoni del settore progressista, i quali, sensibili maggiormente alle esigenze sociali delle classi inferiori (e dei nuovi lavoratori conseguenza della subentrata industrializzazione), "imposero" per legge una sempre maggiore quantità di compiti, di funzioni e di incombenze, ovvero la progressiva regolamentazione di attività e funzioni già svolte a livello locale (e ciò anche come effetto di una modificazione della Costituzione materiale che non più svolse il ruolo di argine all'impetuoso avanzare della necessaria uniformità di regime giuridico.

In conseguenza diventa più che fatale che la scienza giuridica si incamminasse sempre più convinta a configurare l'ente locale Comune in termini di ente "autarchico dello Stato" ed in seguito ad ente di amministrazione indiretta della p.A. statale (concezione che maggiormente si radicalizza nel regime fascista, sul quale non conta di fissare l'attenzione). Ed allora quando anche si fosse auspicato una maggiore autonomia di azione di questi soggetti "elementi della globale struttura istituzionale dello Stato (ormai)" non si avanzava oltre nella configurazione in termini di autogoverno di funzioni dello Stato" ed è questo spirito che aleggia al momento in cui iniziano i lavori della Assemblea Costituente.

L'interrogativo, che a questo punto con forza si pone all'indagine è: i Costituenti assunsero molto semplicemente il mero ruolo di cinghia di trasmissione della appena ricordata cultura istituzionale, tramandataci dalla cultura giuridica preesistente, ovvero nutrono convintamente l'idea, l'idealità politica di imprimere nella autonomia locale un diverso valore democratico. In proposito un primo rilievo va subito introdotto e si riferisce alla constatazione che l'ultima disposizione ricordata (ex art. 128 della Cost. adottata nel 1947) rappresenta lo sviluppo diretto del principio contenuto nell'art. 5 Cost., il quale innegabilmente pur consacrando la unitarietà della Repubblica, non esita però di riconoscere l'autonomia "politica" locale in termini di principio generale e si è convinti nel sostenere una siffatta deduzione poiché l'orientamento generalmente condiviso in sede costituente e in quella sede richiamato è l'inseguimento di Stuart Mill (a corredo peraltro già del progetto di Costituzione) secondo cui nell'autonomia locale "*si ha*

un ingrandimento della persona umana” e per ciò “senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero ma non lo spirito della libertà!”

Del resto pur non potendosi giustificare la trascrizione di tutte le concordanti opinioni espresse in sede Costituente si procede alla citazione di quanto, nella discussione sulle autonomie, si pronunciò in tono di impostazione generale *“lo Stato deve tenere in amministrazione solo quello che è razionalmente indivisibile o inscindibile nella sua struttura economica o nella sua ragione politica ... Le esigenze sono tre: la prima è la necessità urgente di liberarci dall’accentramento burocratico statale, la seconda è che in determinati settori è impossibile una legislazione uniforme ed efficace; infine si prospetta un problema di carattere squisitamente politico ed è la necessità che siano forniti gli strumenti necessari perché venga stimolata la coscienza civica del nostro popolo”*⁹.

È subito da precisare che non si intende escludere che il Comune (e gli altri enti locali) abbia, in questa era del rifiorire delle autonomie politiche, perduto il suo tradizionale ruolo nella planimetria dello strumentalismo di governo delle comunità di riferimento (anche perché non si potrebbe), ma piuttosto che, in perfetto contrasto con l’approdo ricostruttivo della precedente scienza giuridica, esso ha assunto lo stigma dell’autonomia politica (il profilo sarà ripreso più avanti) per la qual cosa esso non può (e non deve) considerarsi ancora come l’autogoverno di funzioni statali, né come un ente che amministra funzioni amministrative statali (per conto dello Stato), bensì come ente che amministra funzioni attribuitele con piena autonomia politica, perciò non sottratte alla sfera competenziale del corpo burocratico statale. Ed in questo angolo di osservazione non resta irrilevante quanto asserviva l’originario art. 114 Cost. il quale dichiara che è la Repubblica e non lo Stato che si “riparte” in Comuni ecc.

In conclusione se il suo fondamentale è l’autonomia politica ed allora la disposizione di cui all’art. 128 (nella sua prima edizione) secondo cui “il Comune”. è autonomo nell’ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica che ne determina le funzioni, vuol significare per un lato che alla Repubblica spetta di fissare soltanto principi generali a garanzia, per quanto fin qui detto, della autonomia

⁹ Così TESSITORI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente-Camera dei Deputati-Segretariato generale*, Vol. VII, pag. 1956.

(ormai) politica locale (anzi non soltanto di mera garanzia ma anche di potenziamento di essa, (stante la seconda alinea della norma dell'art. 5 Cost.) e che quindi la menzionata attribuzione delle funzioni debba più esattamente intendersi come "compiti" i quali, al di fuori dei compiti-funzioni "delegate" dallo Stato, devono prevedere che il loro concreto esercizio non comprima la riconosciuta garantita autonomia politica.

Va pure chiarito che la semantica dell'intera affermazione strutturale non sembra sancire il divieto assoluto di assumere la soddisfazione di altri compiti (= interessi) individuati attraverso il filtro della spettante capacità politica, purché ovviamente non invada l'autonomia politica di altri enti specie di livello superiore (che poi il regime rigido finanziario e quindi la conseguente legittimità contabile lo consenta oppure no, è un problema a parte).

Inoltre si può anche aggiungere che tale cifra politica possa tradursi nella frequenza giuridica di interessare e/o di coinvolgere in qualche misura la comunità amministrata, possa cioè, su decisioni di interesse generale del Comune, chiedere l'opinione politica dei cittadini, prendere in considerazione alcuni suggerimenti e proposte dei cittadini, specie in occasione dell'adozione dello Statuto e della sua modificazione. ecc., tutte radicate nella dizione della disposizione in esame, dove potersi agevolmente concordarsi; cioè che nella specie trattasi di espressioni e o meglio di manifestazioni rientranti nell'implicita potenzialità dell'autonomia politica di cui è titolare l'ente locale pure deve riconoscersi altrimenti le riforme della medesima natura introdotta con la L. n. 142/1990 e poi riprese nel successivo TUCP dovrebbero essere considerate in contrasto con l'esistente art. 114 Cost. in esame. Si vedano ad esempio l'art. 6 L. n. 142 testé citata, l'art. 8 del T.U. (d.lgs. 16/8/2000 n. 267) e si ricordi in proposito che dette normative precedono la riforma costituzionale che è datata nel 2001¹⁰ (sul punto, come si comprende, non si può ulteriormente attardarsi perché un tale cenno assume soltanto il significato di una argomentazione favorevole alla conclusione per ora raggiunta.

Benvero dopo lo sguardo retrospettivo la logica argomentativa che in questa sede si intende illustrare, può far ritorno sulla disciplina costituzionale ora vigente al fine di controllare gli aspetti che coincidono, ovvero quelli in contrasto, però sembra di poter affermare già ad

¹⁰ Sul punto cfr. *TU degli enti locali*, a cura di M.A. SANDULLI e V. ITALIA, ed ivi M.A. SANDULLI, pagg. 87 e ss.

un primo colpo d'occhio che sono maggiori i profili coincidenti e per quanto riguarda il presente discorso sono quelli maggiormente qualificanti o significativi in ordine all'approdo finale della ricerca intrapresa.

In concreto la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 114, la quale definisce l'ente locale "autonomo con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" contiene per così dire una sottolineatura della spettante autonomia politica poiché ha cancellato il richiamo ai principi contenuti in leggi generali, in altri termini chiarisce senza ombra di dubbi che il riconoscimento della autonomia politica è contenuto direttamente nella Costituzione ed in conseguenza va esercitata nell'ambito della rete dei principi costituzionali, per così dire in presa diretta (ed è questa la conclusione che costituisce un mattone importante per la configurazione giuridica della tematica come si vedrà) ed inoltre, anche come conseguenza della prima asserzione, rende esplicito quanto implicitamente era ricompreso nel vecchio art. 128, la competenza dell'ente locale di divenire titolare di "funzioni proprie" e non delegate per legge dunque; inoltre la differente dizione del primo comma dell'art. 114 di nuovo conio, che ha sostituito la vecchia dizione di ripartire con la dizione che la Repubblica è "costituita" scioglie definitivamente i restanti dubbi sulla essenza politica dell'autonomia locale, dappoiché inequivocabilmente si desume come quest'ultima autonomia ha la stessa essenza (o natura) dell'autonomia dello Stato, delle Regioni, ecc.

4. Il discorso induce a riflettere in termini giuridici sulle formazioni sociali

Si è così pervenuti con le argomentazioni fin qui premesse soltanto a dimostrare che la collaborazione della società civile nell'ambito della vita comunale secondo il principio di sussidiarietà non poggia sulla previsione del 4° co. del nuovo art. 118, come generalmente si ritiene, bensì nella logica strutturale di funzionamento dell'ente Comune.

Ma è altrettanto vero, occorre convenire, che tale assunto costituisce soltanto una sorta di pietra miliare che indica solo il prosieguo del percorso argomentativo diretto alla individuazione di quel "nucleo" reattivo e impulsivo capace di fornire alla conoscenza il sostrato (o se