

X

Passiamo a questo punto trattare del problema della autonomia comunale, cioè della posizione giuridica dei Comuni, giusta la distinzione che si è posta indietro (§ VIII, inizio).

Il problema è oscurissimo, perché ingombrato da una quantità di falsi concetti e di oscuri atteggiamenti della dottrina e dei movimenti politici. Il che ne rende ardua un'esposizione che si voglia concentrare in poche pagine.

È bene cominciare a chiarire che di autonomia comunale si cominciò a parlare immediatamente: si disse che con la legislazione del 1865 i Comuni erano sulla via dell'autonomia. Si diceva che l'ottenimento completo si sarebbe raggiunto quando anche il Sindaco fosse divenuto elettivo, e quando i controlli si fossero alleggeriti.

Se però si va a vedere in quali tratti gli scrittori dell'epoca individuavano l'autonomia comunale, ci si avvede che essi erano due: l'elettività dei Consigli comunali, la potestà regolamentare che i comuni avevano attribuita. Non occorre molto per comprendere che né l'uno né l'altro elemento sono indice di autonomia comunale.

Non certamente l'elettività. È vero che è molto diffusa l'opinione che pone le equazioni elettività-democraticità, elettività-autonomia. Ma dal punto di vista scientifico le equazioni sono sbagliate. L'elettività infatti è solo un modo di conferimento della titolarità di un ufficio, e a nessuno verrebbe in mente di dire che un imperatore romano eletto dai pretoriani fosse da considerare un imperatore democraticamente eletto.

L'elettività è quindi indice di democraticità nella misura in cui il corpo elettorale sia effettivamente esteso alla totalità dei componenti il gruppo di cui l'ente pubblico — nel nostro caso il Comune — è rappresentativo. Quando il corpo elettorale è più ristretto, ossia comprende solo parte dei componenti il gruppo formante la collettività effettiva, si hanno figure diverse, tutte da ridurre nella più semplice formula organizzatoria dell'autoamministrazione.

Così fu anche per i Comuni. Sino alle riforme del 1888-1898 i Comuni italiani furono enti rappresentativi non delle collettività locali, ma dei notabili locali, cioè enti rappresentativi di subcollettività a base censitaria, in quanto il livello del censo richiesto, essendo particolarmente elevato in rapporto al reddito medio pro capite dell'epoca, faceva sì che solo una ristretta cerchia di persone potesse avere la qualità di elettore comunale e quindi di amministratore comunale.

Questo tratto è particolarmente visibile nei Comuni del Sud, ove l'assenza di una borghesia concentrava il potere di direzione dei comuni nella classe dei possidenti, perpetuando il sistema delle baronie; nella letteratura meridionalista non si è mancato di sottolineare l'effetto deleterio, in senso conservatore, che ebbe la legge comunale del 1865, sia per ciò che riguarda il sostrato sociale del Comune, sia per ciò che riguarda l'uniformità legislativa.

La riforma del 1888 mantenne sempre il fondamento censitario dell'elettorato comunale, però con l'allargamento della base del censo e con altre innovazioni si ruppe la comunità dei notabili, e i diritti politici risultarono attribuiti ad una comunità aperta e in dinamica espansiva. Così come per l'elettorato politico, si adottò, in tal modo, un sistema intermedio tra quello della aristocrazia censitaria e quello della democrazia formale; a questo si arriverà nel secondo decennio di questo secolo, con la generalizzazione del suffragio maschile, e con una prima attribuzione dell'elettorato politico alle donne. Il suffragio universale pieno, con attribuzione dei diritti politici a tutti i cittadini adulti, e con applicazione assoluta del principio di eguaglianza formale, si avrà tuttavia, come è noto, solo dopo il secondo conflitto mondiale.

Comunque dopo il 1912 l'ente comune è un ente rappresentativo della collettività comunale, cioè si può considerare già un'istituzione democratica.

Che nell'arco del secolo gli enti-comuni siano passati dalla posizione di enti di autoamministrazione di una aristocrazia censitaria a quella di enti rappresentativi dell'intera collettività, se costituisce il più importante cambiamento di ruolo dei Comuni, e in parte esaudisce i voti dei perenti del 1865, peraltro non significa ancora attribuzione al Comune dell'autonomia. Può infatti sussistere un ente rappresentativo talmente legato da norme di legge da esser posto in una posizione subordinata rispetto al Governo dello Stato, ed era certo questa la posizione dei Comuni del 1888.

L'elettività quindi non è di per sé indice di autonomia; è vero solo che non vi è autonomia locale se non vi è elettività con rappresentatività piena; ma non è vera la reciproca.

Ancor meno si può considerare espressivo di autonomia comunale il potere normativo dei Comuni. Anche a prescindere dal fatto che tale potere ha subito una diminuzione anziché un ampliamento nel corso del secolo, l'autonomia normativa non può esser scambiata con l'autonomia comunale. La confusione è stata fatta purtroppo da giuristi, anche di grandissima autorità, ma proprio non si comprende come maestri del diritto pubblico delle generazioni di fine secolo e di inizio di questo

secolo non abbiano compreso che l'autonomia normativa, cioè il potere di emanare norme giuridiche equiparate a norme dalla legislazione statale, essendo proprietà di tutti gli enti pubblici aventi una struttura autoritativa, non era sufficiente a definire quell'autonomia locale che i movimenti politici progressisti andavano costantemente e tenacemente rivendicando nei confronti dello Stato (per la verità vi sono alcune spiegazioni dell'abbaglio equivoco dei giuristi, ma coinvolgono il più vasto problema della valutazione politico-sociologica del ceto dei giuristi nella storia recente degli Italiani).

La battaglia per l'attribuzione ai comuni di una posizione di autonomia, invero, non cessò un momento. La legge del 1865 trovò subito schierata all'opposizione la quasi totalità dell'intelligenza italiana. È vero che per lungo tempo essa si svolse per direttrici confuse, e forse anche convulse. Bersaglio delle critiche fu soprattutto il prefetto, ma quando la sinistra andò al potere, il prefetto rimase, e anzi sia CRISPI che GIOLITTI lo politicizzarono ancor di più. In fondo i liberali furono sempre divisi in ordine all'istituto del Prefetto, non solo per ragioni politiche ma anche per ragioni tecniche.

E qui cade acconcio occuparci un momento dell'istituto prefettizio. Una ricostruzione storica di ciò che è stato il sistema prefettizio dall'unità ad oggi non esiste ancora; i materiali per una valutazione sociologica sono invece accessibili a chiunque, e si può dire che l'istituto del prefetto presenta una doppia faccia, l'una tecnica l'altra politica. Come tecnico, il prefetto, con i suoi organi coadiutori, non è stato e non è un nemico delle amministrazioni comunali; anzi non vi è dubbio che in molti tempi e luoghi esso è stato un sicuro consigliere, soprattutto per quelle piccole amministrazioni i cui apparati burocratici non erano idonei a risolvere complicati problemi giuridici, resi poi ancor più complicati man mano che avanzava il sistema binario. Sotto l'aspetto politico il prefetto invece è un oppressore delle libertà comunali, e ciò indipendentemente dagli uomini che sono stati titolari degli uffici, per fatti connotati agli uffici come tali. Era (ed è) sufficiente che una pratica comunale acquistasse un colore politico, perché il prefetto perdesse la sua qualità di consigliere tecnico per divenire istanza decisionale tendente a sovrapporsi al Comune. È dipeso e dipende da circostanze varie, di giuochi di forze politiche, di compattezza della forza politica rappresentata dal comune, il risultato, ossia l'effettivo sovrapporsi e sostituirsi della istanza decisionale prefettizia all'istanza decisionale comunale.

In uno Stato parlamentare in cui non esistono partiti politici, ma gruppi, la tendenza del prefetto a porsi come istanza decisionale surrogatoria trova un freno nel fatto che l'instabilità dei gruppi in Parla-

mento può provocare spostamenti di gruppi di sostegno del Governo se il prefetto abusi del proprio potere; d'altra parte è lo stesso prefetto che trova una difesa indiretta nel Parlamento e quindi tende a comporre la propria azione lungo una linea di imparziale applicazione delle norme.

È però sufficiente una collusione parlamentare di gruppi in ordine a determinazioni politiche che interessino una determinata zona del territorio, affinché il prefetto divenga fortissimo come istanza decisionale, potendo fidare sul non intervento critico e sul non rischio di eversione dei gruppi parlamentari. Quando poi si passa allo Stato di partiti, cioè quando si passa alla nostra seconda costituzione, quella di democrazia formale, il Prefetto perde la difesa parlamentare indiretta, e rimane alla mercé completa del potere governativo.

Allora i casi sono due: o il potere governativo può contare su una solida maggioranza parlamentare, e tramite i prefetti fa ciò che vuole, esponendosi al solo rischio dell'annullamento dei provvedimenti illegittimi da parte del giudice amministrativo, rischio — come si sa — piuttosto inconsistente (a differenza del Consiglio di Stato francese, il Consiglio di Stato italiano è statalista e apertamente contrario alle autonomie locali). Oppure la maggioranza parlamentare è instabile e allora è lo stesso potere governativo che si muove con cautela nell'impiego dello strumento prefettizio.

La storia recente e meno recente offre copiosi eventi per riscontrare e confrontare questi diversi accadimenti. Per cui coloro i quali hanno detto che il prefetto è stato il vero padrone dei comuni, hanno usato una proposizione che ha — se vogliamo — troppo semplificato l'accadimento storico-sociale, ma che è certamente valida come proposizione politica.

Nello Stato di partiti un contrappeso all'azione prefettizia è divenuto però il suffragio universale: quando agli arbitri del potere governativo il corpo elettorale ha risposto costantemente riconfermando i propri amministratori, ci si è avveduti che certe misure del repertorio dell'intervento prefettizio avevano perduto mordente; così come quando ci si è avveduti che il criterio dei molteplici pesi e delle molteplici misure, anch'esso facente parte delle regole tratliche della saggezza prefettizia, in presenza di solidi partiti di opposizione diveniva anch'esso controproducente, perché il cittadino di media preparazione poteva facilmente essere edotto del fatto che una pratica che il prefetto censurava nei confronti del Comune retto da amministrazioni di opposizione, era invece ammessa e sostenuta nei confronti di un comune retto da amministrazioni governative, e quindi poteva essere indotto a cambiare il proprio orientamento politico.

(Sotto questo aspetto quindi il suffragio universale ha controbilan-

ciato il potere prefettizio, ed è questa risultanza che ha fatto ritenere a taluni che vi sia stato un progresso sulla via dell'autonomia comunale.

Il che non è del tutto vero. L'autonomia locale è infatti la forma dell'autonomia politica applicata agli Enti locali territoriali. Storicamente la rivendicazione dell'autonomia comunale significava per i Comuni, per dirlo in termini moderni, cessazione della posizione di enti ausiliari dello Stato e acquisizione della posizione di enti indipendenti, in quanto rappresentativi della collettività comunale, che è distinta dalla collettività dello Stato e che può darsi un indirizzo di politica amministrativa diverso da quello che si dà lo Stato attraverso i suoi organi costituzionali; significava, in sede di scienza politica, adozione di uno dei sistemi pluralistici.

Fu in nome dell'autonomia politica che i Comuni, soprattutto dell'Italia settentrionale e centrale, adottarono gli indirizzi di politica amministrativa della municipalizzazione, della tutela dei contadini, della diffusione dell'istruzione tecnica, della tutela dell'infanzia e della vecchiaia delle classi sottoprotette, e così via, quando l'indirizzo politico che aveva scelto il Parlamento poteva essere diverso da siffatti indirizzi se non addirittura con essi contrastava.

Ciò che è vero, è che l'autonomia comunale, sotto un profilo non più concettuale generale, ma applicativo, dà luogo a dei problemi delicati a risolvere. Se infatti è vero che non si può pensare che un comune adotti un indirizzo politico amministrativo che si ponga in aperto contrasto con lo Stato o con gli interessi degli altri Comuni, d'altra parte occorre pure assicurare ai Comuni un margine tale per cui l'autonomia locale non divenga mera espressione verbale.

In un sistema statale ben organizzato, la prima esigenza sarebbe esaudita mediante un preciso riparto delle attribuzioni, talché il comune solitamente nel campo delle attribuzioni a lui riservato dalla legge potrebbe adottare l'indirizzo politico che la sua collettività ritiene preferibile, e che ha scelto eleggendo gli amministratori. Ma se, come è da noi, vige un sistema binario intricato e confuso, chiaro è che questa prima esigenza non può trovare realizzazione sicura. Ed ecco quindi che lo Stato stesso viene a soffrire della confusione del sistema binario, perché ogni comune si ritiene autorizzato ad occuparsi di tutto, e in fatto e in diritto fa bene a fare così, poiché è legittimato ad occuparsi di tutto chi di nulla è autentico padrone.

Dal che si comprende che sotto questo primo profilo l'autonomia comunale manca, da noi, di uno dei presupposti di base. Quanto al secondo profilo, la risultanza effettuale è la medesima.

Infatti per aversi autonomia comunale occorrerebbe innanzitutto che i controlli sugli atti e sulle attività dei Comuni fossero congegnati in

modo tale da avere un'operatività puramente oggettiva, quindi non essere dei controlli politici, e dei controlli sostitutivi della volontà comunale secondo il divisamento del controllore. La composizione dei conflitti di interessi tra Comuni e Stato, tra Comuni e Comuni, tra Comuni e altri enti, andrebbe trovata più che nei controlli, in una attenta regolazione dei procedimenti amministrativi relativi alle varie materie. Infine per aversi autonomia comunale, occorrerebbe assicurare al Comune basi finanziarie adeguate.

Or nulla di tutto ciò è esistito ed esiste da noi. La legislazione successiva al 1865 ha costruito, come si è visto, una piramide di controlli sopra i Comuni. I controlli del Prefetto e della G.P.A. hanno ricevuto, nel 1947, un'attenuazione; ma nella vita dei Comuni questi controlli rappresentano ormai l'area meno importante. Per converso i controlli contabili e di gestione che altrove sono i soli ad esser praticati, da noi hanno una disciplina veramente ridicola. Invece si tende, attraverso i controlli, a trovare la composizione dei conflitti di interesse, il che è come dire che si impiega uno strumento lento e antiquato sotto ogni suo aspetto.

Sicché l'autonomia comunale è, nella realtà effettuale, un qualche cosa di molto approssimativo. Giuridicamente non si può dire che nel nostro paese vi sia autonomia comunale, perché i controlli esistenti sono con essa incompatibili (ed altro grave aspetto vedremo tra poco). In fatto essa esiste per i Comuni maggiori, in quanto la forza politica che essi esprimono è tale da affermare sé stessa contro gli organi di controllo: il che significa che se l'autonomia comunale esiste, esiste come fatto al margine della legalità.