

# QUADERNI FIORENTINI

per la storia del pensiero giuridico moderno

43

(2014)

Autonomia  
Unità e pluralità nel sapere giuridico  
fra Otto e Novecento

TOMO I



GIUFFRÈ EDITORE

LUCA MANNORI

‘AUTONOMIA’. FORTUNA DI UN LEMMA  
NEL VOCABOLARIO DELLE LIBERTÀ LOCALI  
TRA FRANCIA ED ITALIA

1. Posizione del problema e antefatto tedesco. — 2. La comparsa del lemma in area franco-italiana. — 3. Il percorso francese: il trionfo di ‘décentralisation’. — 4. Sul versante italiano: ascesa e declino di ‘autonomia’ dal 1848 alla svolta romaniana. — 5. Ancora in Italia: dal primo Novecento alla ‘Repubblica delle autonomie’. — 6. Gli itinerari del presente: quale futuro per ‘autonomia’ nello scenario dell’‘arena pubblica’?

L’esercizio di storia linguistica che qui proponiamo può suscitare subito qualche perplessità in chi ci legge: e ciò per la scelta di avvicinare tra loro due esperienze che non potrebbero essere più lontane l’una dall’altra dal punto di vista dell’oggetto studiato. Se infatti la nozione di autonomia, come tutti sanno, ha rivestito e riveste un rilievo notevole nel discorso amministrativo e costituzionale italiano circa la forma di Stato, quasi nullo è stato il suo utilizzo da parte di una giuspubblicistica francese, che per affrontare lo stesso ordine di questioni si è affidata a concetti differenti. La nostra indagine, pur convalidando in pieno questa diversità di percorsi e concentrandosi perciò essenzialmente sul versante italiano, ha voluto però lo stesso lasciare un certo spazio alla vicenda d’oltralpe, nella consapevolezza che proprio la sua radicale diversità (a fronte di un impianto istituzionale mantenutosi a lungo molto simile nei due paesi) permetta d’inquadrare meglio alcuni caratteri del nostro ‘autonomismo’. Non meno utile, ovviamente, sarebbe stato allargare l’analisi ad ulteriori esperienze appartenenti al medesimo ceppo napoleonico, come quella spagnola o belga, che però in questa sede non è stato possibile considerare.

Nelle pagine che seguono cercheremo dunque di capire anzi-

tutto come e quando il termine ‘autonomia’ sia entrato nel linguaggio politico franco-italiano, per poi seguirne le vicissitudini nei due paesi in rapporto alle altre nozioni proprie del medesimo campo concettuale.

### 1. *Posizione del problema e antefatto tedesco.*

Una lunga consuetudine storiografica ci ha abituato a guardare allo scenario della premodernità come ad una specie di regno delle ‘autonomie’. Che si parli di fonti giuridiche, di organizzazione del territorio, di istituzioni cittadine, economiche o religiose, ‘autonomia’ è una delle parole certo più usate dagli storici per esprimere quella natura composita delle strutture politiche pre- e proto-moderne che ne differenzia così profondamente la fisionomia rispetto al profilo dello Stato contemporaneo <sup>(1)</sup>. E tuttavia, questo passato così a lungo e così ostinatamente ‘autonomista’ non sapeva, per così dire, di esserlo: e ciò per l’ottima ragione che il lemma corrispondente era largamente sconosciuto al suo lessico politico.

Il vocabolo, si sa, è presente nelle fonti greche (soprattutto di carattere storiografico) dal V secolo in poi, per indicare una relazione tra due città che non è più di alleanza paritaria, ma non è ancora di univoca sovranità/sudditanza. ‘Autonoma’ è, per i greci, una città che ha perso la sua ‘ἐλευθερία’ — condizione, questa, di carattere originario e naturale — per subordinarsi ad un’altra mediante un vincolo di carattere convenzionale e perpetuo: vincolo che però, grazie al riconoscimento del proprio superiore, non estingue la sua identità e che le permette di continuare a mantenere un ordinamento e un governo propri <sup>(2)</sup>. Molto utile, quindi, per rappresentare qualsiasi situazione di corpi inclusi gli uni negli altri, il lemma sembra costituire (proprio nella sua strutturale ambivalenza) un

---

<sup>(1)</sup> All’analisi di questo uso storiografico dell’espressione è dedicato tutto il saggio di Pietro Costa in questo stesso volume, a cui rinviamo.

<sup>(2)</sup> G. TENEKIDES, *La notion juridique d’indépendance et la tradition hellénique. Autonomie et fédéralisme aux Ve et IVe siècles*, Athènes, Institut français, 1954, passim; E.J. BICKERMANN, *Autonomie. Sur un passage de Thucydide (I, 144, 2)*, in «Revue internationale de droits de l’antiquité», 3e. série, V (1958), pp. 314-344; M. OSTWALD, *Autonomia: Its Genesis and Early History*, American Phil. Ass., Scholars Press, 1982.

segno linguistico prezioso per chi si trovi a descrivere e ad interpretare un panorama come quello dell'Europa occidentale fra basso medioevo e prima età moderna, in cui rapporti di questo tipo stanno ovunque alla base degli ordinamenti politici.

Il fatto è, però, che il nostro termine è completamente estraneo alla compilazione giustiniana su cui si basa tutto l'edificio del diritto medievale, ed è anche scarsamente presente nelle altre fonti latine (le poche ricorrenze significative si incontrano in Cicerone, che comunque, oltre a scrivere la parola in greco, continua ad usarla con esclusivo riferimento ai rapporti politici vigenti tra Roma e le città della penisola ellenica). Pur condividendo, infatti, con la cultura greca una rappresentazione dello spazio politico a base pluricittadina, il mondo romano dispone di una terminologia sua propria per descrivere le relazioni tra centri egemoni e territori sottoposti, gravitante soprattutto attorno alla nozione di *foedus* e alle sue varie tipologie <sup>(3)</sup>.

Questo quadro, ovviamente, in parte muta con la riscoperta quattrocentesca della lingua e della letteratura greca, come dimostrano tutti i dizionari correlativi, che registrano correntemente la nostra voce con la definizione « *libertas vivendi propriis legibus* » o « *suo iure* » <sup>(4)</sup>. E tuttavia, per molto tempo l'unica esperienza europea capace di cogliere almeno alcune delle potenzialità implicite nella parola, appropriandosene ai fini di un uso non meramente retrospettivo, sembra essere stata quella germanica. Anche qui, del resto, a stimolare un primo recupero del termine non fu tanto una sua possibile applicazione all'ambito del pluralismo politico-territoriale quanto la crisi religiosa dell'Impero, che pose l'esigenza

---

<sup>(3)</sup> Per una panoramica su queste modalità relazionali, basti qui il rinvio a U. LAFFI, *Colonie e municipi nello Stato romano*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2007, nonché, per i rapporti politici tra Roma e i popoli greci e del vicino Oriente, agli atti del convegno *Τό πάντων μέγιστον φιλόθροωπον. Città e popoli liberi nell'imperium Romanum*, in « Mediterraneo antico », II (1999), nn. 1 e 2.

<sup>(4)</sup> Cfr. ad es. I. CRASTONUS, *Dictionarium graecum copiosissimum...*, Venetiis, Manutius, 1497, c.25r. o il *Dictionarium graecum ultra ferrariensem editionem locupletatum*, Basileae, s.e., 1519, p. 28 (che registrano anche l'aggettivo 'αὐτόνομος' come « qui vivit suis legibus »). La definizione continuerà ad essere recepita senza sostanziali variazioni anche dai dizionari successivi (ad es. K. SCHREVEL, *Lexicon manuale graecolatinum et latino-graecum*, Patavii, Manfrè, 1715, p. 139).

di trovare un concetto capace di rendere compatibile l'esistenza delle varie confessioni in esso ormai presenti con la sua persistente vocazione unitaria. A partire dalla pace di Augusta, in effetti, che riconosceva il diritto dei principi tedeschi a professare il credo luterano, nacque il problema di capire se questa dispensa (« Freystellung ») dall'osservanza del cattolicesimo avesse carattere in qualche modo generale o corrispondesse soltanto ad una deroga eccezionale, imposta dalle circostanze, alla pratica dell'unica fede su cui l'Impero avrebbe dovuto continuare a fondarsi. Fu proprio un fautore di quest'ultima posizione — il giurista cattolico Andreas Erstenberger, membro del *Reichshofrat* — a riesumare per la prima volta, nel 1586, il nostro vocabolo per tradurre appunto il tedesco « Freystellung », sostenendo che esso fosse ben più adatto del latino « libertas » ad esprimere il senso circoscritto del beneficio che l'Imperatore aveva inteso conferire ai propri sudditi (5). Ne nacque una interminabile *querelle*: nel corso della quale, se per i cattolici e ancora per molti luterani 'autonomia' continuò ad esprimere il concetto di una più o meno limitata concessione a carattere convenzionale (6), per le frange più avanzate del movimento protestante

---

(5) Il contributo in discorso fu pubblicato, dopo la morte dell'autore e sotto pseudonimo, col titolo: F. BURGARDUS, *De Autonomia, das ist von Freystellung mebrerlay Religion und Glauben*, München, 1586. Per un commento al testo, M. HECKEL, *Autonomia und Pacis compositio. Das Augsburger Religionsfriede in der Deutung der Gegenreformation* (1959), ora in Id., *Gesammelte Schriften. Staat, Kirche, Recht, Geschichte*, Bd. I, Tübingen, Mohr, 1989, spec. pp. 1-11; R. POHLMANN, *Autonomie*, in *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Basel, Schwabe & C., 1971, coll. 701-702 (con un'attenzione specifica all'uso del lemma); R.P. FUCHS, *From pluralization to true belief? An Austrian Treatise on Religious Freedom*, in *Representing Religious Pluralization in Early Modern Europe*, ed. by A. Höferle, S. Laqué, E. Ruge, G. Schmidt, Berlin, Verlag, 2007, pp. 117-120.

(6) Così, per es., il gesuita Paul Laymann, che in un celebre trattato pubblicato durante la guerra dei Trent'anni accusava i « confessionistae » d'intendere l'autonomia come una inconcepibile « libertas sectarum » (*Pacis compositio inter principes et ordines Imperii Romani Catholicos et Augustanae Confessionis adhaerentes*, Dilingae, Sutor, 1629, p. 578), laddove invece — proseguiva anni dopo il savoiaro Antoine Favre — l'etimo stesso del vocabolo, lungi dall'evocare una « soluta legibus, et quicquid, cuique libet, facienda potestas », richiamava una ben limitata « libertas suis legibus vivendi » all'interno di un ordine dato (A. FAVRE, *Tractatus theologico-juridico-politicus de religione in Republica*, Francofurti et Lipsiae, Freyschmidii, 1665, p. 220). Per una concorde testimonianza di parte protestante, J.A. OSIANDER, *De iure circa sacra, et in specie de iure*

essa cominciò invece ad evocare, specie dopo il 1648, una « licentia credendi » ricognitiva di una naturale « Gewissens-Freyheit ». Nel corso del Settecento, così, la parola si distaccò definitivamente dal suo significato cinquecentesco, per indicare piuttosto, come scrive il canonista Jacob Zallinger, uno « ius cuiusque... ab aliorum hominum iudicio et arbitrio independens sentiendi de religione, ut cuique videtur » (7) e porre così le premesse per quel suo ingresso nel lessico della filosofia pratica che si sarebbe consumato con Kant.

D'altra parte, questa importante diffusione del termine nell'ambito del diritto ecclesiastico non si accompagnò per molto tempo, anche in Germania, ad una sua altrettanto significativa recezione da parte del linguaggio propriamente politico. Per quanto, infatti, nel corso del Seicento non manchino, fin da Altusio, testimonianze di una applicazione di 'autonomia' alle relazioni tra corpi territoriali di vario livello, esse ricorrono in modo abbastanza sporadico e non sostenuto da una riflessione teorica ben definita (8).

---

*reformandi*, Tübingae, Reisii, 1682, p. 20: « autonomia enim non hoc ius inducit, quod promiscue variae religiones et sectae tolerandae sint, ut id, quod vano quisque spiritu concepit..., sed hoc tantum, quo exigente necessitate, plures in republica tolerari possint religiones, dummodo veram non impediunt ».

(7) J. ZALLINGER, *Institutionum iuris naturalis et ecclesiastici publici libri*, Augustae Vindelicorum, Riger, 1784, p. 165. Ancora nel pieno Settecento, comunque, vi era chi osteggiava apertamente questo modo d'intendere la nozione (cfr. per es. J.M. BAUER-MÜLLER, *Vera religionis libertas in tritico per zizania non suffocando vindicata*, Wirburg, Kleier, 1746, p. 16: « Autonomia, nomen ex Hellade mutuatum, et ante Lutheri Calvinique tempore inaudito in Imperio Romano-germanico, in genere libertatem dicit, vel licentiam potius agendi credendique quod lubet... Debet infausta haec soboles, unitatis fidei exterminatrix..., schismatum foecunda parens..., discordiarum civilium nutrix ..., natales suos illis saeculi decimi sexti novatoribus »).

(8) Per Altusio, in particolare, « autonomia » è uno degli attributi che può connotare lo status di una città sottoposta ad un *superior*, ma promiscuamente allo « ius territorii » e all'« usus regalium » e senza che egli enunci esattamente la differenza tra queste tre posizioni (*Politica*, VI, 41, sul quale cfr. il saggio di Corrado Malandrino in questo stesso volume). Certamente, però, nel corso del tempo vi è una progressiva diffusione nell'uso del termine, se è vero per es. che quasi un secolo dopo un noto giurista dell'*usus modernus*, affrontando l'antica questione della validità di uno statuto cittadino rispetto alla legge del principe, la risolve distinguendo « an civitas, quae statutum condidit, habeat generatim *αὐτονομία* et ius condendi, aut non », poiché « si statutum iure *αὐτονομίας* conditum est, tum valet vi generalis concessionis » e non richiede alcuna approvazione specifica da parte del sovrano (J. SCHILTER, *Praxis iuris*

Perché questo impiego del termine cominci ad acquistare una sua organicità e compiutezza (complici i progressi delle ricerche storico-antiquarie, che nel frattempo hanno messo a disposizione tutta una campionatura delle varie autonomie del mondo antico <sup>(9)</sup>) occorre attendere il 1720, quando il giurista prussiano Heinrich Coccejus pubblica la sua *Autonomia iuris gentium* <sup>(10)</sup>, gettando le basi di una prima teoria complessiva dell'autonomia politica. Autorevole studioso della costituzione imperiale tedesca <sup>(11)</sup>, Coccejus recupera il concetto originario di autonomia proprio delle fonti greche e, dopo averlo promosso a categoria generale dello « ius gentium » sovrascrivendolo ai vari termini con cui erano state per l'avanti indicate relazioni del medesimo tipo <sup>(12)</sup>, lo applica appunto alla struttura dell'organismo politico che più gli sta a cuore, quella del *Reich*. L'idea centrale è che nel seno di quest'ultimo, accanto alle città e ai territori sottoposti ad una piena sudditanza (*immediate subiecti*), ve ne siano anche molti altri (anzi, tendenzialmente prevalenti <sup>(13)</sup>) ammessi a godere di un « privilegium autonomiae » che li configura come altrettanti « populi liberi » — qualifica, questa di « liberi », che spetta ad essi esattamente come alle *civitates* che godono di una piena indipendenza, dal momento che per qualsiasi popolo la « libertas » può ritenersi consistere nel « sua, non aliena lege, vive-

---

*romani in foro germanico* (1° ed. 1698), vol. I, Frankfurt-Leipzig, Boettinger, 1713, p. 18).

<sup>(9)</sup> Cfr. per es. S. PTISICUS, *Lexicon antiquatum romanarum*, Venetiis, Balleoniana, 1719, t. I, *ad vocem*, che dedica ormai varie pagine a definire in specifico i contenuti dell'autonomia dei principali popoli sottoposti al governo di Roma.

<sup>(10)</sup> H. VON COCCEJUS, *Autonomia juris gentium sive de discrimine civitatis mediatae et immediatae, liberae et non liberae*, Francofurti ad Viadrum, Conrad, 1720.

<sup>(11)</sup> M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, I, *Pubblicistica dell'Impero e scienza della polizia, 1600-1800*, trad. it., Milano, Giuffrè, 2008, pp. 306-307.

<sup>(12)</sup> Egli distingue in particolare la condizione dei popoli ricompresi in un qualche dominio superiore in liberi, autonomi e pienamente sottoposti, riportando in sostanza alla 'nuova' terminologia greca la più tradizionale tripartizione romana tra « dediticii », « aequae foederati » e congiunti con una « inaequalis foederatio ».

<sup>(13)</sup> L'autore infatti rimarca con forza come la condizione in genere di un popolo sottoposto senza condizioni non sia « nec tuta, nec honesta nec satis humana » e che « maxime hodie inter christianos » il modello-tipo dell'assoggettamento debba considerarsi quello accompagnato dalla concessione del « beneficium autonomiae » (COCCEJUS, *Autonomia*, cit., p. 225).

re » (14). L'operazione permette così di recuperare l'Impero ad un vastissimo orizzonte di ordinamenti, tanto antichi che medievali, a carattere ugualmente federativo, che nel corso della storia hanno individuato la loro ragion d'essere proprio nel mantenere la libertà delle loro singole parti: col risultato di rilegittimare quello che da molti e ormai da molto tempo era considerato come un « corpus monstruosum » in avanzato stato di disfacimento.

All'altezza del pieno Settecento, quindi, il lemma ha acquisito in Germania una sua piena visibilità (anche se è ancora difficile presagire che esso diventerà di lì a poco uno dei termini-cardine del vocabolario filosofico). La Riforma lo ha tratto dall'oscurità; il dibattito sulla libertà religiosa gli ha conferito una dignità valoriale nuova e più marcata rispetto a quella che aveva originariamente; e mentre anche la filosofia del diritto si appresta ad impossessarsene per gettare le basi della futura autonomia privata ottocentesca (15), esso è ormai entrato nel linguaggio giuspubblicistico per indicare tutte quelle situazioni in cui un « corpus reipublicae », pur entrato a far parte di un organismo più ampio, « manet tamen [...] a republica victoris distinctum et divisum, sed ita ei aggregatum ut summum eius imperium in se agnoscat » (16).

Se spostiamo però lo sguardo sul resto dell'Europa, è facile accorgersi di come qui, ancora nella prima metà del XVIII secolo, la nostra nozione fosse in genere assolutamente sconosciuta. Familiare tutt'al più agli epigrafisti e agli studiosi di numismatica antica — che vi si imbattevano continuamente studiando i loro reperti —, essa rimaneva ai margini del bagaglio concettuale tanto degli uomini di legge quanto della generalità degli storici. Gli uni e gli altri, in effetti, pur senza sosta chiamati a confrontarsi con formazioni politico-statali costituite da grandi piramidi di comunità intermedie, a lungo non avvertirono il bisogno di una categoria linguistica che

---

(14) Ivi, p. 39.

(15) Cfr. il contributo di JOHANN CHRISTIAN MAJER, *Autonomie, vornehmlich des Fürsten- und unmittelbaren Adelstandes im Römischen deutschen Reiche*, Tübingen, Heerbrands, 1782, che per la prima volta introduce il nostro concetto non solo come attributo di entità collettive, politiche e non, ma anche di soggetti individuali: POHLMANN, *Autonomie*, cit., coll. 704-5.

(16) COCCEJUS, *Autonomia*, cit., p. 225.

esprimesse in termini generali il nucleo centrale di quello che è per noi oggi l'autonomia politica — la capacità, cioè, di un gruppo collettivo di stare e di funzionare per sé, indipendentemente dalle organizzazioni di livello superiore in cui si trova inglobato. Una capacità del genere, in realtà, quegli studiosi la trovavano già implicitamente contenuta in nozioni quali quelle di 'corpo', 'comunità', 'universitas' e simili: ognuna delle quali veicolava l'idea di una strutturale predisposizione alla libertà (17).

La différence de la famille aux corps et collèges — notava per tutti Jean Bodin, riassumendo qui una percezione di comune dominio —, et de ceux-cy à la République, est telle que du tout à ses parties: car la communauté de plusieurs chefs de famille, ou d'un village, ou d'une ville, ou d'une contrée, peut être sans République aussi bien que la République sans collègue (18).

Per chi ragionava in base a un « modello aristotelico » dell'ordine (19), in cui ciascuna collettività si poneva come il prodotto dell'unione di quelle inferiori, ogni corpo era autosufficiente per antonomasia. La sua 'autonomia' si riduceva senza residui a quel « droit de communauté légitime » (20) che gli spettava in ragione del suo semplice esistere naturale. E se, certo, erano stati poi messi a punto interi codici linguistici per rappresentare la gerarchia interna del mondo corporativo, essi servivano essenzialmente a graduare tra i diversi gruppi la 'quantità' delle varie potestà (coattive, giudiziarie, normative, fiscali e via dicendo) di cui ciascuno di essi era naturalmente capace in rapporto alle istanze superiori e inferiori.

Si può allora ipotizzare che lo spazio per una affermazione di 'autonomia' nel linguaggio politico-amministrativo cominci a dischiudersi proprio quando questa immagine naturalmente plurale della convivenza inizia a cedere di fronte ad un'altra che, antepo- nendo il tutto alle parti, crea una cornice presuntivamente sfavore- vole alle società intermedie e genera così, per riflesso, l'esigenza di rafforzare il polo del 'locale' contro l'incombenza dei livelli supe-

(17) Così in sostanza Pietro Costa, nel suo saggio in questo stesso volume, § 2.

(18) J. BODIN, *Les six livres de la République* (1576), Lyon, Vincent, 1593, p. 474.

(19) N. BOBBIO, *Il giusnaturalismo*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, a cura di L. Firpo, vol. IV, t. I, *L'età moderna*, Torino, 1980, p. 512 e ss.

(20) BODIN, *République*, cit., p. 474.

riori. Ciò potrebbe sciogliere il relativo paradosso per cui un lemma almeno in apparenza così congeniale alla mentalità pre-moderna si sia affermato davvero solo nel corso di un Ottocento in cui le ‘vere’ autonomie erano divenute poco più che un ricordo. ‘Autonomia’ si configurerebbe insomma come una tipica voce di quel « vocabolario della modernità »<sup>(21)</sup>, a carattere ormai decisamente individualista, nel quale anche i linguaggi della conservazione e della nostalgia denunciano una matrice non meno innovativa rispetto a quelli programmaticamente discontinuisti.

## 2. *La comparsa del lemma in area franco-italiana.*

L’analisi dell’esperienza italiana sembra confortare, almeno fino a un certo punto, una lettura del genere. Nel nostro paese, in effetti, occorre attendere i primi presagi riformatori settecenteschi per imbattersi in un termine fin lì del tutto estraneo al linguaggio — non solo giuspolitico, ma anche storico, ecclesiastico e filosofico — della penisola. Al di fuori, in effetti, dei testi di Tucidide, Strabone o Erodoto, un lettore italiano d’antico regime aveva occasione d’incrociare il nostro lemma solo scorrendo, su qualche gazzetta, la cronaca delle controversie confessionali tedesche (dove peraltro la pretesa « autonomia dei sudditi, o libertà di coscienza », rivendicata dai protestanti era presentata in una luce ben poco favorevole<sup>(22)</sup>), oppure sfogliando contributi di stretta antiquaria<sup>(23)</sup>; mentre ancor meno familiare ai nostri doveva riuscire quella pubblicistica sul Sacro Romano Impero a cui soprattutto è da imputarsi, come si è visto, il rilancio politico dell’espressione, ma che poco aveva da dire

---

(21) R. KOSELLECK, *Il vocabolario della modernità. Progresso, crisi, utopia e altre storie di concetti*, con introduzione e a cura di L. Scuccimarra, Bologna, il Mulino, 2009.

(22) Cfr. ad es. *Il Mercurio, ovvero historia de’ correnti tempi*, di Vittorio Siri, t. XII, Parigi, Mabre-Cramoisy, 1772, pp. 241 e 390.

(23) Tra i più circolanti da noi, E. SPANHEIM, *De praestantia et usu numismatum antiquorum* (1° ed. 1664) Londinii-Amstelædami, Wetstenios, 1717 (il più organico nell’inquadrate la nozione in Grecia e nel tardo antico: vol. I, pp. 683-685); J. VAILLANT, *Numismata aerea Imperatorum Augustarum et Caesarum* (1° ed. 1688), Amstelædami, Gallet, 1700; E. NORIS, *Annus et epochae Syromacedonum in vetustis urbium Syrii nummis...*, Typis Magni Ducis ap. Conductam, 1689.

a un osservatore esterno al mondo germanico <sup>(24)</sup>. ‘Autonomia’, insomma, ancora a questa altezza, era una formula fossile, di cui non si conservava che un’immagine sfocata.

È solo con gli anni Trenta del Settecento che il vocabolo comincia ad affacciarsi nella nostra letteratura grazie ad alcuni autori di ambiente muratoriano, che la recuperano anzitutto nella sua valenza erudita. La vicenda si inquadra nell’ambito di quella rinnovata riflessione storico-giuridica circa il rapporto tra sovrani e territori stimolata dai primi processi di concentrazione istituzionale di cui l’Italia è testimone in questi anni — processi che spingono a recuperare antiche tradizioni di repubblicanesimo cittadino o ad interrogarsi circa i diritti delle ‘nazioni’ regionali sottostanti agli Stati in funzione difensiva rispetto alla crescita dei poteri centrali. A questo genere di cultura possiamo ascrivere anzitutto il marchese veronese Scipione Maffei che, allo stato dell’arte, sembrerebbe essere il primo italiano ad impiegare il nostro termine in una consapevole accezione politica nella sua *Verona Illustrata*, del 1732. Dedicata a delineare la storia istituzionale degli antichi Veneti dall’età preromana fino a Carlo Magno <sup>(25)</sup>, l’opera punta anzitutto ad indicare nella strategia espansiva di Roma antica un modello insuperato di saggezza politica, in controluce ancora valido per ridisegnare l’assetto di un sempre più fragile Stato veneto di Terraferma. La grandezza di Roma — sostiene in sostanza Maffei riecheggiando il primo Montesquieu — si era fondata su una strategia di dominio giocata tutta sull’accrescere il numero dei « sozii » piuttosto che quello dei sudditi e sullo sviluppo di un governo basato quindi sulla « tutela » dei propri « collegati » anziché su una loro assimilazione coatta. D’altra parte, prosegue il nostro autore, non tutti i popoli ricompresi in questa sorta di grande federazione godevano del medesimo status: come prova la *summa divisio* che i Romani (il

---

<sup>(24)</sup> Si tenga conto, in particolare, che l’autorevolezza e il grande sforzo erudito di Coccejus non erano stati comunque sufficienti a conferire una rilevanza davvero generale alla nozione in ambito internazionalistico, se è vero che essa continua a registrare pochissime ricorrenze in autori come Barbeyrac o Vattel.

<sup>(25)</sup> S. MAFFEI, *Verona illustrata*, Parte I, Verona, Vallarsì e Berno, 1732. Sulla genesi e sul contenuto dell’opera in breve G.P. ROMAGNANI, *Scipione Maffei, ad vocem*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 67, Roma, Treccani, 2007, pp. 302-310.

cui linguaggio viene qui omologato alla terminologia greca) ponevano tra gli 'ἐλεύθεροι' e gli 'αὐτόνομοι'. Secondo la tesi maffeiana « questi legali nomi non si usarono a caso, e promiscuamente dagli antichi ne' monumenti, o nelle leggi » (26), come spesso invece era stato ritenuto dai precedenti antiquari nell'assumere le due espressioni come una sorta di endiadi. Liberi erano infatti, tanto per i Greci che per i Romani, quei popoli che, pur soggetti ad un'altra città, si mantenevano del tutto esenti dalla giurisdizione di quest'ultima; mentre autonomi venivano chiamati quelli a cui era imposta la presenza di un magistrato giudicante di nomina centrale, e ai quali quindi era lasciato il solo privilegio di « litigare con le loro leggi » e di amministrarsi mediante propri rappresentanti (27). L'« autonomia » era dunque una forma minore di libertà, consistente nella conservazione di un proprio diritto locale; privilegio che i Romani accordavano ai loro sottoposti con una larghezza molto vicina a quella praticata dai sovrani odierni nei confronti delle comunità loro suddite (« a quante città oggi giorno si lasciano i loro statuti, che non per questo non son libere? » (28)). Alla fine, benché l'autore non giunga a sviluppare un parallelismo esplicito tra la Roma antica e la Venezia contemporanea, il libro tende a suggerire un rilancio di questo antico modello di governo così congeniale ad uno Stato di città come quello della Serenissima: anche se altrove egli raccomanderà di integrarlo attraverso l'impianto di un sistema rappresentativo, che permetta ai centri della Terraferma di portare la propria voce negli organismi della Dominante, secondo quel modello 'inglese' di cui purtroppo i Romani non erano riusciti a presentire il funzionamento (29).

---

(26) MAFFEI, *Verona*, cit., p. 86.

(27) *Ibidem*.

(28) *Ivi*, p. 87. Queste distinzioni erano già state prefigurate dall'autore alcuni anni prima in un inedito pubblicato solo di recente — *Del governo de' Romani nelle provincie*, ora con introduzione e a cura di G. Ramilli, Verona, Accademia di agricoltura, scienze e lettere, 1977 —, nel quale peraltro il termine 'autonomia' non ricorre ancora.

(29) Quest'ultimo spunto sarà poi svolto da Maffei nel celebre *Consiglio politico*, redatto nel 1736 ma pubblicato soltanto nel '97: E. PII, *Il "Consiglio politico" di Scipione Maffei: una proposta di riforma politica attraverso il sistema rappresentativo*, in *Assemblee di Stati e istituzioni rappresentative nella storia del pensiero politico moderno (secoli XV-XX)*, in « Annali della Facoltà di scienze politiche dell'Università di Perugia », XIX

Queste pagine maffeiiane trovano un'eco importante, alcuni anni dopo, in un'opera giuridica di rilievo certamente non minore — il *De ortu et progressu iuris mediolanensis*, pubblicata nel 1747 da Gabriele Verri, noto giurista milanese di orientamento conservatore<sup>(30)</sup>. Seriamente preoccupato dall'impatto che le riforme teresiane stanno producendo sull'impianto del vecchio Ducato, Verri cerca di dimostrare l'esistenza di un originario diritto 'insubrico' risalente all'età preromana, che i vari padroni succedutisi nel corso dei secoli in Lombardia avrebbero sempre rispettato proprio perché espressione di una terra riconosciuta fin dall'origine come « provincia autonoma ». Polemizzando con Muratori, che aveva fissato l'origine del diritto territoriale lombardo nella Pace di Costanza del 1183, l'autore sostiene invece che esso è infinitamente più antico e per sua natura diverso dalla sommatoria dei singoli statuti delle città lombarde. Prima, e al di sotto dei vari diritti urbani medievali starebbe infatti uno spesso sostrato di consuetudini comuni sussidiariamente valide per tutta la regione e sostanzialmente corrispondenti al diritto scritto della città di Milano, « caput » naturale di tutta l'area. Riprendendo la distinzione di Maffei, Verri sostiene in sostanza che, se gli « Insubri » hanno perduto la loro « libertas » fin dall'epoca della conquista romana, hanno però conservato una « autonomia » che garantisce loro il diritto di « proprios magistratus habere propriisque legibus vivere »<sup>(31)</sup>; e giunge anzi (citando Strabone) a stabilire l'assioma per cui « autonomiam a libertate ita distingui, ut qui hac destituti essent, eam servarent », giacché fin dall'antichità risulta chiaramente che tutte le città « quae in provinciae formam

---

(1982-83), pp. 345-358; ID., *Immagini dell'Inghilterra politica nella cultura italiana del primo Settecento*, Firenze 1984, pp. 103-121.

<sup>(30)</sup> Per un inquadramento del personaggio ancora fondamentale F. VENTURI, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, Einaudi, 1969, pp. 651-2; dal punto di vista del pensiero giuridico, G. DI RENZO VILLATA, *Sembra che in genere... il mondo vada migliorando. Pietro Verri e la famiglia fra tradizione giuridica e innovazione*, in *Pietro Verri e il suo tempo*, a cura di C. Capra, Bologna, Cisalpino, 1999, pp. 147-270; EAD., *Tra ius nostrum e ius commune. Il diritto patrio nel Ducato di Milano*, in *Il diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)*, a cura di I. Birocchi e A. Mattone, Roma, Viella, 2006, spec. pp. 241-243.

<sup>(31)</sup> G. VERRI, *De ortu et progressu iuris mediolanensis*, Mediolani, Malatesta, 1747, p. XXVIII.

redigebantur, etiamsi libertatem amisissent, tamen suis legibus nequaquam spoliatas fuisse » (32).

Comincia così a profilarsi l'esistenza di una nuova categoria, atta a descrivere una sorta di regime 'ordinario' di subordinazione di una periferia ad un centro, e basata sull'idea che per quanto la condizione del sottoposto possa essere assimilata a quella di un suddito, essa non giunge mai a cancellare un patrimonio giuridico locale in cui si esprime l'inalienabile identità di ogni territorio.

Questo è grosso modo il concetto ripreso e sviluppato di lì a poco, con gran lusso di erudizione, da un pubblicista torinese d'origine, ma francese di adozione, l'abate Ottaviano Guasco. È a questo collaboratore e *protégé* di Montesquieu che si deve infatti una lunga *Dissertation sur l'autonomie des villes et des peuples soumis à une puissance étrangère* (33), data alle stampe nel 1748 e tradotta in italiano nel '51 (34). Pur senza segnalarsi per un particolare acume teorico, il contributo è notevole nel suo proporre per la prima volta all'attenzione del pubblico franco-italiano un quadro generale dell'autonomia antica, costruito attraverso un minuzioso esame a tutto campo delle fonti classiche che marca uno scarto rispetto all'impiego ancora incidentale della nozione in Maffei e in Verri. Offrendo una attenta recensione critica di tutti gli autori greci in cui ricorre il termine, Guasco punta ad attribuire al concetto una sua precisa dignità scientifica, dilatandone al tempo stesso lo spettro di riferimento dalla civiltà greca a tutti i popoli e le « nazioni » del mondo antico, conoscessero o meno l'uso della parola. Non sappiamo se l'autore abbia attinto direttamente alla mai citata *Autonomia* di Coccejus, di cui comunque egli sembra calcare in alcuni passaggi le orme. Certo è che, con Guasco, il vocabolo tende ormai ad assurgere al ruolo di descrittore principale delle relazioni politiche dell'anti-

---

(32) Ivi, p. XXXIII.

(33) L'opera (che qui citiamo dal volume miscelaneo O. GUASCO, *Dissertations historiques, politiques et littéraires*, Tournay, Varlé, 1756, vol. I, ove è riprodotta alle pp. 269-314) era stata redatta in occasione di un concorso indetto dalla *Académie des inscriptions* nel 1746: C. PRETI, *Ottaviano Guasco, ad vocem*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 60, Roma, Treccani, 2003, pp. 457-60.

(34) *Dissertazione sopra l'Autonomia de' popoli e delle città greche e latine*, in *Saggi di dissertazioni pubblicamente lette nell'Accademia di Cortona*, vol. V, Roma, Pallade, 1751, p. 113 e ss.

chità e ad essere applicato tranquillamente, in particolare, all'esperienza della Roma repubblicana e imperiale, il cui grande successo storico viene ancora rinvenuto nella scelta di legare i popoli sottoposti con una serie di vincoli tipicamente 'autonomici'.

Il risultato è insomma quello di rimettere in circolo un lemma fino ad allora quasi completamente ignorato.

Evidenti sono peraltro anche i limiti di questo primo 'sdoganamento' del termine.

Anzitutto, l'autonomia dei nostri eruditi è una categoria essenzialmente retrospettiva. Circoscritta, nel caso di Guasco, al solo ambito dell'antichità, essa può essere estesa magari al medioevo (come per Verri e Maffei), ma non è ancora divenuta un concetto operativo di uso contemporaneo. Certo, la parola è tutta intrisa di valenze allusive. Non è difficile capire, per esempio, che quando Guasco contrappone la rigida semplicità degli Stati « *despotiques* », dove la legge è espressione di un'unica volontà, alla strutturale complessità costituzionale di quelli basati invece sul principio dell'autonomia <sup>(35)</sup>, egli assume una posizione precisa nel dibattito sui *corps intermédiaires* che sta infiammando la Francia dei suoi anni e che si riverbera anche su un'Italia sempre più stretta, da nord a sud, nella morsa dei nuovi assolutismi. È un fatto, comunque, che mentre nel linguaggio tedesco il nostro termine è, a questa altezza, ormai penetrato nel gergo legale, nell'Europa latina questo cammino dalla storia al diritto è appena iniziato.

In secondo luogo, poi, autonomia è nozione più appartenente al dominio del diritto internazionale che a quello del diritto interno. Conformemente al suo uso classico, essa fa parte ancora (come del resto in Germania) del vocabolario dei trattati e delle « *foederationes* » e si fatica a riferirla esplicitamente ai rapporti interni di Stati territoriali che, per quanto costituzionalmente composti nelle loro origini, come quelli italiani del centro-nord, tendono ormai a dichiararsi politicamente unitari.

Da ultimo, questa prima autonomia settecentesca, nel suo presentarsi esplicitamente come una variante indebolita della libertà degli antichi, non riesce ad esprimere un contenuto valoriale univo-

---

<sup>(35)</sup> *Dissertation*, cit., pp. 220-21.

co. Se in certi passaggi delle opere ora richiamate essa si accredita infatti come qualcosa di autentico e di costituzionalmente fondante, in altri finisce per presentarsi più come uno strattagemma funzionale ad un disegno di dominio che come un beneficio reale per coloro a cui è accordata. « Rien ne prouve tant l'amour des hommes pour la liberté, que les soins qu'ils ont eu de tout tems pour en conserver même les débris » — esordisce Guasco proprio all'inizio del suo trattato: l'autonomia essendo appunto l'involucro di questa « vaine illusion » di libertà per la cui difesa, pure, i popoli continuano a versare il loro sangue <sup>(36)</sup>. E anche per Scipione Maffei, se non per Verri, 'autonomia' evoca una specie di libertà adulterata, come quella di cui godevano i sudditi provinciali dell'antico Impero romano — condizione che il nostro autore contrappone alla vera « libertas » riconosciuta invece a tutti i popoli italici, che avendo conservato la facoltà di eleggersi i propri magistrati non erano affatto autonomi, ma pienamente liberi <sup>(37)</sup>. Il termine, insomma, sconta ancora in modo pesante, in questa prima fase del suo cammino, quella ambivalenza che esso si porta dietro dall'antichità <sup>(38)</sup>. Per quanto ricco e invitante possa essere il contenuto di una qualsiasi 'autonomia', esso si colloca sempre sullo sfondo di un rapporto di dipendenza che fa della condizione corrispondente qualcosa di irriducibile alla dimensione di una piena libertà (e non è un caso che proprio sul rapporto « Eleutherie/Autonomie » sia intervenuto Montesquieu commentando il libro di Guasco e chiedendo al suo *protégé* di chiarire meglio la differenza tra i due termini <sup>(39)</sup>).

---

<sup>(36)</sup> Ivi, pp. 269-70.

<sup>(37)</sup> Un certo ruolo in questa declassazione qualitativa del termine è probabilmente giocato da uno dei pochi luoghi della letteratura latina in cui ricorre il nostro termine: una epistola di Cicerone, cioè, in cui si compiangono i Greci, ora sottomessi a Roma, per la gioia puerile che essi manifestano nel potersi valere di giudici non-romani (« Graeci vero exultant quod peregriniis iudicibus utuntur. 'Nugatoribus quidem' inquires. Quid refert? Si se αὐτονομίαν adeptos putant »: *Ad Atticum*, VI, I, 15). Il passo è richiamato con un certo rilievo sia da Maffei che da Guasco.

<sup>(38)</sup> BICKERMANN, *Autonomia*, cit., p. 327: « la subordination est toujours présente sur l'arrière-plan mental de l'autonomie ».

<sup>(39)</sup> Così nella *Lettre de M. de Montesquieu à l'auteur au sujet de la dissertation sur l'Autonomie*, pubblicata in appendice alla stessa opera di GUASCO, cit., pp. 281-284. La risposta dell'autore — interessante dal punto di vista filologico, ma poco significativa

Per tutte queste ragioni, nei decenni successivi la nostra espressione, pur conoscendo una diffusione maggiore rispetto allo zero del periodo precedente, non riesce a forzare i confini di un uso erudito o tutt'al più giuridico-casuistico, confermando per il resto i limiti concettuali già richiamati. Per quanto riguarda l'area italiana, occorrenze significative (ma sempre occasionali) di un impiego del primo tipo si trovano ad esempio in Francesco Algarotti <sup>(40)</sup>, in Isidoro Alessi <sup>(41)</sup>, in Ferdinando Galiani <sup>(42)</sup>, in Guido Antonio Zanetti <sup>(43)</sup>; mentre il fatto che un crescente numero di storici e di giuristi locali, variamente impegnati a valorizzare gli antichi diritti delle loro terre, si richiamino alla nozione per evocare una condizione privilegiata di carattere specifico <sup>(44)</sup>, non basta ad innescare

---

in rapporto ad una eventuale attualizzazione del termine — fu che, nel gergo tecnico delle relazioni tra città, sia in Grecia che a Roma le due parole avevano un significato molto affine, poiché anche *libertas/ἐλευθερία* sottendeva un rapporto di precisa subordinazione ad un popolo dominante, relazione che nulla aveva a che fare con l'indipendenza politica (ivi, pp. 289-290).

<sup>(40)</sup> Secondo il quale i romani « mandavano colonie nelle soggiogate provincie, e insieme coll'autonomia lasciavano loro una immagine di libertà » (F. ALGAROTTI, *Raccolta inedita di pensieri diversi sopra materie filosofiche e filologiche*, in *Opere del Conte Algarotti etc.*, vol. VII, Livorno, Coltellini, 1765, p. 167).

<sup>(41)</sup> « L'autonomia, o sia libertà di vivere colle leggi proprie, fu da lui [Cicerone proconsole] accordata alle diocesi della sua provincia » (I. ALESSI, *Ricerche storico-critiche delle antichità di Este*, Padova, Penada, 1776, pt. I, p. 77).

<sup>(42)</sup> Che osserva *en passant* come « sonosi talvolta pagati tributi da' popoli [...] per ottenere la concessione dell'autonomia » (F. GALIANI, *De' doveri de' principi neutrali verso i principi guerreggianti*, Napoli, s.e., 1782, vol. II, p. 104 n.).

<sup>(43)</sup> Il quale, riferendosi alle città italiane dell'età comunale durante le lotte contro l'Impero, le avvicinava a « quelle dell'antica Grecia, le quali, avvisandosi d'aver acquistata la libertà sotto i Romani, ne esultarono, tuttoché questa vana fosse, ed illusoria, e fecero batter moneta col titolo della loro immaginata *autonomia* » (G.A. ZANETTI, *Della moneta veronese*, in ID., *Nuova raccolta delle monete e zecche d'Italia*, t. IV, Bologna, Dalla Volpe, 1776, p. 225).

<sup>(44)</sup> Questi sembrano, a dire il vero, gli usi per noi forse più interessanti del termine, proprio perché sganciati da ogni riferimento 'internazionalistico' e calati in una dimensione pratico-giuridica che si sta evidentemente familiarizzando con la parola. Cfr. per es. il toscano Lorenzo Guazzesi (per il quale non c'è dubbio che « i cortonesi abbiano goduto sempre una perfetta Autonomia, e che non siano stati soggetti mai al Vescovo d'Arezzo »: *Dell'antico dominio del Vescovo di Arezzo in Cortona*, in L. GUAZZESI, *Tutte le opere*, Pisa, Pizzorno, 1766, t. II, p. 123 n.) o ancora il giurista casentinese Migliorotto Maccioni (« può il principe concedere l'Autonomia riferibile alle più estese

una riflessione di qualche spessore attorno al nostro concetto. Ciò che si registra, in sostanza, è solo l'autonomia di questo o quel luogo, non un'autonomia più generale capace di esprimere in qualche modo uno statuto ordinario del territorio.

Ancora più magro è il bilancio con cui va a chiudersi l'antico regime francese. Se Montesquieu conobbe di certo, come si è visto, la dissertazione di Guasco, egli non ne dovette ricavare stimoli significativi, visto che nell'*Esprit des lois* — dove pure, com'è noto, si dedica ampio spazio al tema delle federazioni — il termine non ricorre neppure una volta. E di scarso rilievo sembra essere stato il suo impiego anche in tutto il resto di una letteratura istituzionale che pure sviluppò in quei decenni un eccezionale interesse verso il tema delle articolazioni territoriali e del loro autogoverno. Per quella letteratura, autonomia è un concetto interamente relegato entro i confini dell'antico, e per giunta incrostato di una tale carica di mistificazione da privarlo di ogni *appeal* anche in sede storiografica. Se, per esempio, nel 1751 il primo volume dell'*Encyclopédie*, alla voce 'Autonomie', riportava soltanto: « titre que prenaient certaines villes de Grèce qui avoient le privilège de se gouverner par ses propres lois »<sup>(45)</sup>, alcuni anni dopo uno specialista dell'amministrazione come Gaspard de Real de Courban poneva in luce soprattutto

---

parti di governo, ma quella restando sempre precaria e diffusa dalla grazia e concessione liberale, non produce l'effetto che i popoli siano liberi dal potere legislativo, cioè che non sian sudditi»: M. MACCIONI, *Difesa del Dominio de' Conti della Gherardesca sopra la Signoria di Donoratico, Bolgheri, Castagneto*, 1771, p. 533); oppure il veneto Rambaldo degli Azzoni Avogari in un testo notevole nel suo identificare il titolo di 'autonomia' con la qualifica di 'città', che la comunità in questione avrebbe perduto e poi recuperato successivamente grazie alla concessione di nuovi privilegi (« dopo la rovina recatagli dagli Ungheri mancò ad Asolo l'Autonomia ed il Magistrato col territorio, e scadde in conseguenza dal grado di città »; « mostrano parimenti gli allegati statuti mancata in Asolo da più secoli l'Autonomia, e con essa l'essenza della città »): R. DEGLI AZZONI AVOGARI, *Esame delle recenti pretensioni di Asolo e della sua collegiata contro Treviso e la cattedrale di questa città*, Venezia, Occhi, 1769, rispettivamente pp. 131 e 124).

<sup>(45)</sup> *Encyclopédie, ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, vol. I, Paris, Briasson et alii, 1751, p. 897. Ancor meno significativo era il significato di 'Autonomie': « sorte de gouvernement anarchique où le peuple se gouverne par cantons, se donnant des chefs pendant la guerre et des juges pendant la paix », ma riservandosi di revocarli in ogni momento, come Erodoto riferiva a proposito degli antichi Babilonesi (*ibidem*).

limiti e disvalori del concetto: « ce mot d'Autonomie, tiré du grec, présente l'idée d'une pleine liberté et d'une indépendance totale: mais les villes qui en ont joui, étaient soumises » e non avevano realmente « qu'une très légère portion » dei benefici promessi (soprattutto quando la concessione era stata loro accordata dai romani, « fiers républicains » tanto generosi nel distribuire questo privilegio quanto poi solleciti a svuotarlo di ogni contenuto) <sup>(46)</sup>. Un quadro riproposto senza variazioni all'inizio degli anni Ottanta nella celebre *Encyclopédie méthodique* di Panckoucke, dove alla voce corrispondente si sottolineava come tutte le città antiche « qui se croyoient autonomes », pur considerandosi « comme des espèces de républicques », non avessero mai goduto che di una « liberté précaire dans le fait » e di una mera « ombre d'indépendance ». Sullo sfondo di una *querelle* degli antichi e dei moderni che, a quest'altezza, dell'antico ormai percepiva soprattutto l'irriducibile diversità rispetto al mondo attuale, una nozione come la nostra non poteva che assistere alla chiusura dei pur modesti spazi che la prima metà del secolo le aveva offerto. Tanto più che il dibattito istituzionale del secondo Settecento aveva ormai imboccato una strada del tutto divergente rispetto al mondo di valori dell'autonomia, quale che fosse poi l'interpretazione che di essi si volesse dare. Dagli anni Cinquanta, infatti, è soprattutto la cultura fisiocratica a fornire le formule e i linguaggi per ripensare gli equilibri tra centro e periferia, tanto in Francia quanto in Italia; e benché quella cultura puntasse ad una decisa rivitalizzazione della libertà amministrativa locale, in polemica sempre più aperta con la prassi accentratrice dell'assolutismo, essa procedeva lungo una direttrice certo ben lontana da quella dell'antica autonomia. Per Turgot, Le Trosne o Dupont De Nemours — come, in Italia, per Pompeo Neri o per Pietro Leopoldo di Lorena — non si trattava certo di rinverdire vecchie libertà-privilegio del tipo di quelle evocate dal nostro lemma, ma al contrario di spazarle via del tutto per sostituirvi — secondo la famosa definizione del legislatore piemontese del 1775 — un « pariforme

---

<sup>(46)</sup> G. DE REAL DE COURBAN, *La science de Gouvernement*, Paris, Briasson, 1765, vol. I, pp. 245-249.

sistema » territoriale <sup>(47)</sup>, che riconoscesse il diritto di ogni comunità di gestirsi alla stregua di una specie di condominio fondiario: e ciò in base al presupposto per cui « les soins à prendre pour l'administration des villages sont à peu près de la même nature de ceux que chacun prend volontiers soi même pour gouverner son propre bien » <sup>(48)</sup>. Se 'autonomia' veicolava insomma il senso dell'isolamento giuridico della parte rispetto al tutto, i riformatori si muovevano proprio in senso contrario, verso una libertà fatta di omogeneità e d'inclusione. Riprogettando il governo territoriale, essi puntavano a « faire de la Nation, qui est nulle aujourd'hui, un véritable corps politique vivant et organisé » <sup>(49)</sup>. La dimensione stessa del 'locale', come ambito categorialmente opposto al 'nazionale' (dimensione che, a dire il vero, anche lo stesso liberalismo aristocratico francese, voce di una nobiltà di corte che aveva da tempo elaborato una identità ben distinta da quella della « province », sembra aver valorizzato soprattutto in modo strumentale <sup>(50)</sup>), era del tutto estranea a chi si muoveva lungo coordinate del genere. E appunto su questa direttrice continuò a scorrere, com'è arcinoto, tutta quanta la

---

<sup>(47)</sup> Così il proemio del « Regolamento per le amministrazioni de' Pubblici », emanato nel 1775 da Vittorio Amedeo di Savoia per la parte continentale dei suoi Stati (in A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, Neri Pozza, 1962, vol. II, p. 13).

<sup>(48)</sup> Così il *Mémoire sur les municipalités* di Turgot-Dupont del 1775, in *Œuvres posthumes de M. Turgot*, Lausanne, s.e., 1787, p. 20.

<sup>(49)</sup> G.-F. LE TROSNE, *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Basle, s.e., 1779, p. 124.

<sup>(50)</sup> In questo senso F. BURDEAU, *Liberté, libertés locales chéries!*, Paris, Cujas, 1983, pp. 14-17; Id., *Affaires locales et décentralisation: évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration*, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le Pouvoir*, Paris, Pichon & Durand-Auzias, 1977, pp. 765-788: secondo il quale anche la richiesta di un ritorno alla costituzione 'per ordini', che da Fénelon a Boulainvilliers a Montesquieu, fino alla 'rivoluzione parlamentare' del 1787-88, innerva tutto quanto il Settecento, non mirava tanto a restituire fiato e vigore alle province o ai singoli corpi intermedi in quanto portatori d'interessi specifici, ma a restaurare i diritti di una nazione aristocratica complessivamente intesa che in quelle istituzioni trovava la propria coesione. Ma vedi anche, per un quadro più articolato, R. BAURY, *La noblesse française et la province dans la seconde moitié du XVIIIe siècle: une réinvention réciproque?*, in *L'invention de la décentralisation. Noblesse et pouvoirs intermédiaires en France et en Europe (XVIIe.-XIXe siècle)*, sous la direction de M.L. Legay et R. Baurly, Villeneuve d'Ascq, Presses Univ. du Septentrion, 2009, pp. 77-99.

successiva esperienza rivoluzionaria: la quale, proclamato il diritto della nazione di disporre in assoluta libertà del proprio territorio, non solo ne riorganizzò *ex novo* tutti gli spazi politico-amministrativi, ma qualificò espressamente questi ultimi come « sections d'un même tout », semplici suddivisioni di un'unica organizzazione nazionale alle quali all'inizio non si pensava assolutamente come ad altrettante amministrazione *locali* <sup>(51)</sup>.

Beninteso: anche la Rivoluzione presenta fin dall'inizio una componente a suo modo 'autonomista'. La maglia delle nuove circoscrizioni 'artificiali', infatti (Dipartimenti, Distretti, Cantoni, corrispondenti a ciò che il 1789 definisce complessivamente « Administration générale de l'Etat »), non giunse a assorbire in sé le collettività di primo livello. La legge 14 dicembre 1789, pur riducendo tutto l'antico tessuto di città, borghi, parrocchie e « communautés d'habitants » ad un stesso *nomen iuris* e ad un medesimo statuto giuridico (quello della « municipalité »), assicurò a questa parte dell'ordinamento una identità ben distinta da tutto il resto dell'apparato; e ciò nella consapevolezza che a questo livello esistessero delle 'affaires particulières' irriducibili alla dimensione nazionale e la cui « économie domestique » doveva essere « réservée » ai rispettivi abitanti <sup>(52)</sup>. Concessione obbligata ad una opinione pubblica che aveva interpretato ovunque la lotta contro l'antico regime anzitutto nei termini di una « révolution municipale », questa scelta non poteva d'altra parte tradursi in una dichiarazione d'indipendenza delle municipalità rispetto al livello dei « pouvoirs publics ». Il concetto accolto dalla Costituente fu che le « municipalités [...] sont soumises à ces pouvoirs, mais qu'elles n'en font pas partie » <sup>(53)</sup>: cioè che si trovano, rispetto alle istituzioni statali, in una relazione

---

<sup>(51)</sup> Ancora BURDEAU, *Liberté*, cit., pp. 36-40, nonché J.L. MESTRE, *L'idée de libre administration de la Révolution à la fin du XIXe siècle*, in *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, a cura di J. Moreau e G. Darcy, Aix-en-Provence, Presses Univ. d'Aix-Marseille, 1984, pp. 47-54, e S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 261-284.

<sup>(52)</sup> Così Sieyès alla Costituente, nell'autunno dell'89, cit. in MANNONI, *Une et indivisible*, vol. I, cit., p. 339.

<sup>(53)</sup> Così Thouret sempre alla Costituente il 9 novembre 1789, presentando il piano generale per la nuova divisione del regno (cit. in BURDEAU, *Liberté*, cit., p. 40).

abbastanza vicina a quella appunto evocata, in definitiva, dal termine ‘autonomia’. E tuttavia la nostra voce, confinata fin lì entro un ambito referenziale tutto erudito, e carica per giunta di una serie di assonanze negative, non fu neppure presa in esame per giocare un ruolo così delicato. Per esprimere la specialità degli organismi comunali, il loro stare nel tutto senza confondersi con esso, i costituenti ricorsero ad un’espressione di nuovo conio — quella di ‘pouvoir municipal’, libera da ogni compromissione con il passato e certo più accettabile da parte di una coscienza politica rivoluzionaria per la quale era impensabile ammettere l’esistenza di un νόμος diverso dalla legge della nazione. Tenuta a battesimo da Sieyès e da Thouret <sup>(54)</sup>, e ufficializzata dalla legge del 14 dicembre <sup>(55)</sup>, quella espressione faceva dei Comuni un ‘quarto potere’ dello Stato, aggiuntivo ai tre verticali, integrandone la presenza nell’organismo politico in base alla moderna logica dei contrappesi costituzionali. Soluzione felice e ampiamente conforme all’impronta razionalista che la Rivoluzione intendeva imprimere al proprio linguaggio politico.

### 3. *Il percorso francese: il trionfo di ‘décentralisation’.*

Non sorprende troppo, allora, che, dalla fine del Settecento fino a un buon tratto del secolo successivo, sia in Francia che in Italia ‘autonomia’ abbia faticato a forzare i limiti di quella lingua erudita che ne aveva tenuta a battesimo la rinascita nel corso del periodo precedente. Vocabolo dotto, esso continua prima di tutto ad indicare « quella troppo sovente vana apparenza di libertà, che lasciavano i Romani ai popoli soggetti » <sup>(56)</sup>. Meno connotato e più duttile

<sup>(54)</sup> MANNONI, *Une et indivisible*, cit., vol. I, pp. 332-346.

<sup>(55)</sup> Che al suo art. 49 distingue appunto fra le attribuzioni dei Comuni le « fonctions propres au pouvoir municipal » e quelle invece loro delegate dallo Stato.

<sup>(56)</sup> Così, per tutti, G. FRANCHI-PONT, *Dei torsi secusini*, in *Mémoires de l’Académie impériale des sciences, littérature et beaux arts de Turin*, vol. XV, 1805, Turin, Imprimerie de l’Académie Impériale, 1805, p. 503. Nello stesso senso, al netto delle valutazioni, la generalità dei dizionari, che continuano a considerare il termine come proprio della civiltà antica (per tutti, P.-C.-V. BOISTE, *Dictionnaire universel de la langue française*, Paris, Lefebvre, 1812, p. 38; M. MAGUERY, *Nouveau dictionnaire de la langue française*, Paris, Raymond, 1818, p. 51).

è l'aggettivo 'autonomo', che i vocabolari di primo Ottocento definiscono come « colui che vive colle proprie leggi né è soggetto ad altri », ma sempre con riferimento a particolari rapporti di ordine 'internazionale' (« tali sono le città e le repubbliche libere » (57)).

Certo, il giro di boa napoleonico, imponendo un'immagine dello Stato come grande corpo burocratico proteso ad occupare ogni frammento dello spazio pubblico, genera in questi anni una sensibilità affatto nuova verso il locale, attorno ai cui conculcati diritti inizia a formarsi un discorso che costituirà una delle grandi dorsali di tutto l'Ottocento liberale. Da Cuoco a Constant, da Fievé a Montlosier, il primo quindicennio del secolo già preannuncia il grande interesse trasversale che la questione comunale sarà in grado di catalizzare, sul piano del dibattito politico, dall'uno e dall'altro lato delle Alpi. Ma questo interesse non incrocia per nulla, almeno per ora, la storia del nostro lemma; il quale è degnato di ben scarsa attenzione anche da parte di una storiografia che pure sta ora riscoprendo con travolgente interesse tutta la vicenda del medioevo comunale italiano (basti solo il caso di Sismondi, la cui monumentale *Histoire des Républiques italiennes au moyen âge*, pubblicata tra il 1808 e il 1818, non sembra registrare neppure una sola ricorrenza di 'autonomia': ciò che il romanticismo liberale va cercando nell'universo medievale essendo una libertà dai forti tratti esistenziali, lontanissima dal carattere tutto giuridico e compromissorio dell'autonomia antica).

Nonostante ciò, 'autonomia' sta silenziosamente candidandosi ad occupare una posizione ben più prominente nel vocabolario politico del nuovo secolo, anche se a seguito di una vicenda largamente esterna rispetto a quella proto-storia che abbiamo ricostruito fin qui. A risagomare il significato del termine è infatti l'eccezionale fortuna che il lemma ha nel frattempo acquisito nel linguaggio

---

(57) F. ALBERTI DI VILLANOVA, *Grande dizionario italiano-francese*, 3<sup>a</sup> Ed., Basano, Remondini, 1811, vol. II, p. 58. Più o meno in questo senso, cfr. anche un noto scrittore politico italiano di questi anni, M. DELFICO, *Memorie storiche della Repubblica di San Marino* (1804), Firenze, Fabris, 1843, che riferendosi appunto a questo piccolo centro rileva come nel medioevo esso abbia goduto « de' principali diritti della libertà, quelli cioè dell'Autocrazia e dell'Autonomia, non riconoscendo altra autorità e potere che nel suo popolo, né altre leggi che quelle ch'essi stessi s'imponevano », vol. I, p. 61.

filosofico, grazie alla nuova definizione kantiana della libertà soggettiva come, appunto, « *Autonomie des Willens* ». Rovesciando tutta la precedente tradizione sensista, che aveva visto nella libertà la capacità di realizzare senza ostacolo la naturale pulsione di ognuno all'appagamento dei propri bisogni, il criticismo affida proprio al termine 'autonomia' il compito di esprimere il nuovo principio di una libertà intesa come auto-determinazione assoluta, e apre quindi al nostro vocabolo un orizzonte potenziale ben più ampio di quello in cui esso si era trovato fino ad allora confinato <sup>(58)</sup>. Rivoluzione semantica inizialmente tutta interna all'universo tedesco, essa produce in Germania, già tra Sette e Ottocento, una serie d'importanti ricadute sul linguaggio della politica: ben testimoniate, per esempio, dallo *Staats-lexicon* di Rotteck e Welcker, che registra la trasposizione della « *Autonomie* » dalla sfera individuale a quella di una molteplicità di soggetti collettivi o astratti (Stati, Chiese, Comuni, sistemi di giuridici e via dicendo) in quanto forniti anch'essi di una loro naturale sfera di libertà soggettiva <sup>(59)</sup>.

D'altra parte, questa nuova ricchezza semantica del vocabolo penetra solo lentamente nei nostri due paesi (come prova il tradizionalismo dei dizionari, che soltanto a partire dagli anni Cinquanta del secolo inizieranno ad affiancare al vecchio significato storico-internazionalistico del termine riferimenti espliciti all'autogoverno o all'idea di libertà <sup>(60)</sup>); mentre nel frattempo altri termini si offrono a soddisfare la domanda di senso di cui i contemporanei sono affannosamente in cerca. È in questa situazione di relativa fluidità che Francia e Italia imboccano due sentieri assolutamente divergenti, per riaccostarsi soltanto in qualche misura (ma in un quadro generale del tutto mutato rispetto a quello d'inizio secolo) allo spirare dell'Ottocento.

Nel contesto della Francia ottocentesca, in effetti, di una storia

<sup>(58)</sup> Sul tema, cfr. il contributo di Luca Fonesu in questo volume.

<sup>(59)</sup> P.A. PFIZER, *Autonomie, ad vocem*, in *Staats-lexikon oder Encyclopaedie des Staatswissenschaften*, II, Altona, Hammerich, 1835, pp. 76-84.

<sup>(60)</sup> In Francia, uno dei pochissimi dizionari ad indicare in *autonomie*, prima di questo momento, un « *synonyme de la liberté* » è il *Dictionnaire raisonné ... des termes usités dans les sciences naturelles*, Paris, Baillière, 1834, p. 134, che avverte però subito: « *on ne s'en sert qu'en philosophie* ».

di autonomia in campo amministrativo è perfino difficile parlare, benché una pronta recezione del nuovo linguaggio filosofico tedesco <sup>(61)</sup> e un dibattito vivacissimo circa gli esiti della centralizzazione napoleonica sembrino offrire, fin dai primi anni della Restaurazione, un ambiente potenzialmente favorevole alla valorizzazione del nostro lemma. Il fatto è, però, che lo spazio virtuale di ‘autonomie’ viene immediatamente occupato da alcune espressioni concorrenti, che se ne aggiudicano il controllo a titolo più o meno definitivo.

La prima di esse è certamente « *pouvoir municipal* » che, dopo aver subito una certa eclissi nel corso dell’età napoleonica, torna nuovamente alla ribalta grazie a intellettuali della statura di Constant (che nei *Principes de politique* la recupera nel titolo di un celebre capitolo per fondarvi la proposta di « un nouveau genre de fédéralisme » <sup>(62)</sup>) e a giuristi come Henrion de Pansey (che vi appoggia una vera e propria teoria del ‘*droit municipal*’ costruita sul principio della originarietà storica del Comune rispetto allo Stato <sup>(63)</sup>). Espresione già pronta per l’uso, consacrata dal legislatore e a suo tempo pensata proprio per veicolare l’idea del carattere ‘naturale’ della associazione comunale senza compromissioni di carattere passatista, « *pouvoir municipal* » si offre come lo strumento più idoneo a tutto

---

<sup>(61)</sup> A diffondere in Francia i principi della « *autonomie de la raison* » e « *de la volonté* » provvedono, già nel corso del periodo napoleonico, C. VILLERS, *Philosophie de Kant, ou principes fondamentaux de la philosophie transcendante*, I<sup>ère</sup> pt., Metz, Collignon, 1801, e J.-M. DE GERANDO, *Histoire comparée des systèmes de philosophie*, Paris, Hinrichs, 1804, t. II, p. 300 (quest’ultimo sarà destinato tra l’altro, nel periodo successivo, a divenire uno dei fondatori della scienza del diritto amministrativo). Negli anni della Restaurazione il concetto, riproposto da varie traduzioni di opere tedesche (J.G. BUHLE, *Histoire de la philosophie moderne depuis la Renaissance jusqu’à Kant*, Paris, Fournier, 1816, t. VI, p. 516 e ss., J.A. BRÜCKNER, *Essai sur la nature et l’origine des droits*, Leipzig, Hartmann, 1818, *passim*), è riferito abbastanza di frequente anche all’ambito della filosofia propriamente politica ([A. DE VIRIEU], *Ebauche d’un cours préliminaire du droit naturel*, Lyon, Barret, 1829, t. I, p. 86: « Rousseau entend par souverain la personne fictive du peuple, en tant qu’elle conserve l’autonomie, la législation suprême, la puissance de faire les lois »).

<sup>(62)</sup> B. CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*, Paris, Eymerie, 1815, pp. 193-198.

<sup>(63)</sup> P.-P.-N. HENRION DE PANSEY, *Du pouvoir municipal et des biens communaux*, Paris, Barrois, 1822.

quel vasto fronte liberale che — da Tocqueville <sup>(64)</sup> a Barante <sup>(65)</sup> fino a una quantità di amministrativisti e di storici <sup>(66)</sup> — vuol marcare il diritto dei Comuni di disporre di uno statuto proprio, non derivato dal potere centrale. Abbastanza presto, tuttavia, ‘pouvoir municipal’ comincia a trovarsi affiancato da un altro vocabolo dalle funzioni consimili, ma dall’ambito referenziale più vasto. Si tratta del termine « décentralisation »: la cui comparsa si lega non più alla difesa di specifici spazi di libertà all’interno dell’ordinamento statale, ma ad un ripensamento complessivo della stessa struttura di quest’ultimo, in ciò che ora esso sembra avere di più caratteristico — cioè, appunto, nella sua natura ‘accentrata’.

Se la Rivoluzione aveva puntato con tutte le proprie forze alla unificazione dello spazio politico, altrettanto certamente essa non aveva ascrivito tra i propri obbiettivi iniziali quello di costruire un sistema ‘centralizzato’ <sup>(67)</sup>. Secondo il disegno dell’89, la nazione avrebbe dovuto governarsi da sé in ciascuno degli ambiti territoriali in cui era stata proprio per questo suddivisa. Parimenti ignoti all’antico regime e agli esordi del moto rivoluzionario, ‘centraliser’ e ‘centralisation’ sono dunque termini che si affacciano solo nella fase democratico-giacobina del decennio, in parallelo alla scoperta e alla denuncia della forza centrifuga propria degli interessi particolari. Dopo Termidoro, d’altra parte, questi vocaboli, pur consolidando la loro presenza nel linguaggio politico, veicolano spesso anche una dose più o meno accentuata di preoccupazione e di critica (« la centralisation est sans doute un bon moyen de gouvernement; mais la centralisation totale est la monarchie et le despotisme », recita per esempio un giornale parigino a tre giorni dalla caduta di Robespier-

---

<sup>(64)</sup> *De la démocratie en Amérique*, Bruxelles, Hauman & C., 1835, p. 97 e ss.

<sup>(65)</sup> A.-G.-P. BRUGIERE DE BARANTE, *Histoire de la Convention nationale*, Bruxelles, Meline, Cans & C., 1852, t. IV, p. 13.

<sup>(66)</sup> Cfr. per tutti C. LÉBER, *Histoire critique du pouvoir municipal*, Paris, Audot, 1828; P.A. DELACOU, *De la nature du pouvoir municipal*, Paris, Mongié, 1829; F. LAFERRIÈRE, *Cours de droit public*, Paris, 1841, p. 543 e ss.

<sup>(67)</sup> Alla letteratura già citata si aggiunga, a questo proposito, G. DARCY, *Unité et rationalité dans la construction révolutionnaire*, in *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, sous la dir. de J. Moreau, M. Verpeaux, Paris, Economica, 1992, pp. 48-80.

re <sup>(68)</sup>) e soprattutto non riescono, ancora per parecchi anni, ad esprimere l'idea di un metodo di gestione del potere ordinario e riconosciuto. I dizionari, infatti, pur registrando 'centralisation' a partire dal 1798 <sup>(69)</sup>, ancora nel 1810 precisano che si tratta di un « mot nouveau, qui n'est usité que dans cette phrase: centralisation des pouvoirs, leur réunion dans un petit nombre de mains » <sup>(70)</sup>. Se si pensa che molto probabilmente la locuzione era tolta di peso da una pagina di Necker del 1797, in cui l'autore rievocava la per lui infelicissima stagione del Comitato di Salute Pubblica <sup>(71)</sup>, è abbastanza chiaro che il termine era ancora lontano dal connotare un modello istituzionale dai tratti definiti. Con l'avvio della Restaurazione, però, il quadro cambia. Sotto la minaccia di un'ondata legittimista che rischia di spazzar via i risultati di tutta la stagione precedente, è proprio alla 'centralisation' che il movimento liberale si affida ora per proteggere le conquiste rivoluzionarie e insieme per rappresentarne i valori più irrinunciabili.

On dit les dangers et les abus de la centralisation sous le despotisme [...] — scrive ad esempio uno dei primi amministrativisti francesi nel 1818, ma — c'est cette centralisation qui a fait seule tout le secret et toute la force de notre système d'administration [...]. La simplicité, la rapidité, la vigueur et l'unité de ce système, donna au pouvoir exécutif des forces qu'il voyait sans cesse, avant la révolution, languir, se consumer, se perdre entre ses mains <sup>(72)</sup>.

Citata nel preambolo dell'*Acte Addictionel* come un mezzo necessario « pour faire respecter par l'étranger l'indépendance du peuple français et la dignité de notre couronne », la 'centralisation' viene ora sempre più spesso impiegata senza complementi o, ancor meglio, nella nuova locuzione 'centralisation administrative', che prende campo in pochi anni e viene presto avvertita come uno dei

<sup>(68)</sup> *Courrier de l'égalité*, 21 luglio 1794.

<sup>(69)</sup> Cfr. la quinta ed. del *Dictionnaire de l'Académie française*, Paris, Smits & C., 1798, vol. II, p. 767, nel *Supplément contenant les mots nouveaux en usage depuis la Révolution*.

<sup>(70)</sup> *Nouveau vocabulaire, ou Dictionnaire portatif de la langue française*, Lyon, Rusand, 1810, *ad vocem*, p. 140.

<sup>(71)</sup> J. NECKER, *De la Révolution française*, Paris, Drisonnier, a. V, vol. III, p. 68.

<sup>(72)</sup> L.-M. DE CORMENIN, *Du Conseil d'Etat envisagé comme Conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle*, Paris, Hérissant le Doux, 1818, p. 71.

pilastrini del nuovo ordine nazionale. Certo, di centralizzazione ve n'è sicuramente troppa — scrive per esempio nel 1818 un avvocato liberale schierato in prima linea a difesa delle « *libertés locales* » —; ma essa è « *plus tolérable que l'anticalisation* » assunta a vessillo da chi reclama il ritorno alle vecchie province e l'abbattimento dell'« *arbre tout entier* » dell'amministrazione napoleonica (73). Ora, per quanto la specifica paternità della voce 'décentralisation' non sia ancora chiara, sono quasi certamente gli ambienti della destra a tenerla a battesimo nella prima metà degli anni Venti, attribuendole un carattere iniziale di *mot de combat* che troviamo puntualmente denunciato dalla coeva opposizione liberale.

La *décentralisation administrative* — nota per esempio nel 1829 un deputato alla Camera — est le nom commun, à ce qu'il paraît, d'un système non encore révélé à cette tribune, système invoqué depuis la Restauration par de nombreux écrits qui appartiennent à une opinion qui diffère de celle de la majorité de la nation (74).

Tale opinione consiste nel « *laisser dans les mains royales l'exercice de l'administration publique, mais rendre, dit-on, la gestion des affaires locales aux autorités locales avec un vote indépendant* »; col risultato di installare nei Dipartimenti, ridivenuti province, altrettanti « *centres de patronages, d'influence et d'autorité* » a disposizione dei « *notables du pays* », e di togliere al monarca ogni potere diverso dalla richiesta di tributi in uomini o in danaro (75).

E tuttavia liberali e *doctrinaires*, invece che rifiutare un termine così carico, per essi, d'implicazioni sfavorevoli, scelsero di dar battaglia sullo stesso terreno lessicale dei loro avversari. La loro strategia, intenzionale o meno che sia stata, fu di accettare un vocabolo ormai impostosi all'attenzione dell'opinione pubblica, impegnandosi al tempo stesso a dimostrare come quella « *décentralisation, que chacun demande, ne saurait être une dislocation de la France* », ma piuttosto una conciliazione « *de deux intérêts si con-*

---

(73) J.-M. BERTON, *Aperçus historiques sur les Communes dans leurs rapports avec la liberté et l'égalité politique*, Paris, Eymery, 1818, pp. 1-2. Per un'analisi di tutto questo momento del dibattito, cfr. ancora BURDEAU, *Liberté, libertés locales*, cit., pp. 80-83.

(74) Alexandre Mechin, 6 aprile 1829, in *Messenger des Chambres*, 7 avril 1829, n. 97.

(75) *Ibidem*.

traires en apparence » come « la liberté et l'autorité » (76). È così che, negli anni seguenti, 'décentralisation' s'impose rapidamente come lemma privilegiato per chiedere una correzione sostanziale del rigido Stato napoleonico, ma insieme per confermare una fedeltà di principio nei confronti dell'essenza costituzionale di quest'ultimo (77). Non è questa la sede, ovviamente, per offrire una rassegna delle tanto numerose quanto varieguate proposte 'decentralizzatrici' che affollarono il dibattito francese di medio Ottocento. Certo è però che il quadro lessicale entro cui esse vennero via via disponendosi ne condizionò sensibilmente il senso, quali ne fossero i contenuti specifici. La cornice concettuale di 'décentralisation' è infatti quella di un ordinamento proteso sì ad aprirsi verso un maggior grado di articolazione interna, senza mai arrivare, però, a smentire la sua natura intimamente unitaria e 'accentrata'. Allentando la centralizzazione, non si fa che confermare la necessità del suo esserci (anche un sistema pienamente 'decentralizzato' continua a misurare il proprio grado di successo in rapporto ad un suo originario *imprinting* di segno contrario). Come scriverà, anche se molto più tardi, Maurice Hauriou, la « décentralisation administrative ne détruit pas la centralisation, elle se combine avec elle pour lui faire contrepois » (78).

Del tutto naturale, allora, che l'affermazione di questo vocabolo (la cui capacità di porre il problema del locale in termini complessivi e strutturali tende ad erodere anche lo spazio del più circoscritto 'pouvoir municipal', finendo per riassorbirne in sé, verso

---

(76) Così il giornale *Le Rénovateur*, 1 marzo 1832, pp. 4-5.

(77) Una per tutte tra le tante testimonianze della fortissima valenza costituzionale di 'centralisation' è offerta dalla voce corrispondente del celebre *Dictionnaire politique. Encyclopédie du langage et de la science politique*, Paris, Pagnerre, 1842, grande manifesto collettivo della sinistra radicale di questi anni. La centralizzazione è qui definita come « la réunion des forces générales en un centre commun. Par conséquent, dans une nation c'est la somme des forces élevées à leur plus haute puissance et ramenées à une imposante unité [...]. Paris a eu par dessus toutes les autres capitales l'intelligence de la Centralisation, et c'est par cela qui a mérité d'être appelé la capitale du monde » (pp. 205-207). Il dizionario non contempla la voce « décentralisation » mentre sotto quella « Commune » ammonisce che « un pays, si étendu qu'il soit, ne doit former qu'une seule Commune [...]. Telles qu'elles existent aujourd'hui, les communes seront un obstacle constant à l'établissement de la démocratie » (pp. 243-244).

(78) M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1927, p. 58.

la metà del secolo, tanto i significati analitici che le potenzialità rivendicative), naturale, dicevamo, che il successo di 'décentralisation' abbia sbarrato la strada a qualsiasi affermazione di 'autonomie'. Fino almeno agli anni Cinquanta, 'autonomie' è un vocabolo senza storia nella cultura politico-amministrativa francese. Concetto tipicamente relazionale, esso non trova modo d'inserirsi in un dibattito che si rifiuta di pensare la libertà locale in termini di intersoggettività istituzionale e che solo con fatica sta mettendo a fuoco la stessa categoria di « affaires locales ». Un certo cambiamento, è vero, si registra dopo il Quarantotto; e ciò, probabilmente, a seguito tanto di una maggiore diffusione del termine nel linguaggio delle sinistre (anche se in accezioni lontanissime da quelle di cui qui ci occupiamo: si pensi alla proudhoniana « autonomie des masses », o « des classes ouvrières » in rapporto allo Stato <sup>(79)</sup>, destinata a divenire poi un caposaldo dell'anarchismo), quanto di una nuova riflessione sul ruolo dei Comuni sviluppata da altri spezzoni di quelle sinistre stesse. Tra '49 e '51, in particolare, sull'onda del fallimento della seconda Repubblica, personaggi come Rittinghausen, Considérant o Ledru Rollin contrappongono alla democrazia rappresentativa tradizionale un « gouvernement direct » basato appunto sull'autogestione delle comunità periferiche e sulla rappresentanza degli interessi, rovesciando così radicalmente l'immagine di quello Stato compatto di cui proprio la *gauche* si era assunta per prima, fin lì, la difesa <sup>(80)</sup>. Nel discorso socialista, però, la parola non si salda ancora con la cosa. C'è l'autonomia, ma non è locale, o lo è solo occasionalmente: altri essendo i lemmi di cui questa corrente si avvale per indicare il suo nuovo autogoverno comunitario. Il merito di aver quantomeno tentato, invece, di lanciare una autonomia specificamente *comunale* spetta ad un esponente della conservazione cattolica, l'avvocato e uomo politico di origine provenzale Ferdinand

---

(79) Le prime attestazioni dell'espressione, nell'ambito di un linguaggio in cui molto frequenti sono i riferimenti alla « autonomie de la conscience », « de la raison » o « de la pensée », risalgono alla fine del '49, e in particolare alla collaborazione di Proudhon al giornale *La voix du peuple*: P.-J. PROUDHON, *Mélanges. Articles de journaux 1848-1852*, Paris, Librairie Internationale, 1870, vol. III, p. 12.

(80) Cfr. soprattutto F. PROIETTI, *Comuni e federalismo in Francia (1848-1851)*, Centro editoriale toscano, 1999, con una edizione dei testi principali di questo dibattito.

Bécharad <sup>(81)</sup>. Già dagli anni Trenta nettamente schierato contro l'individualismo statalista, a partire dal '48 Bécharad si impadronisce del termine 'autonomie' per declinarlo in senso territoriale e recuperare così (anche se ora in chiave decisamente 'sociale') tutta una serie di antiche suggestioni organiciste <sup>(82)</sup>. Acclarato che il futuro sta in una « *synthèse d'association libres, mais hiérarchiques* », le cui radici vanno riscoperte « *dans les entrailles de la société elle-même* » <sup>(83)</sup>, Bécharad si dedica intensamente, nel corso degli anni Cinquanta-Sessanta, a cercare nella storia e nell'analisi comparata il filo rosso di questa sua nuova e insieme antica « *autonomie* » <sup>(84)</sup>: fino ad approdare nel 1869 alla sua opera di maggior respiro — *Autonomie et césarisme. Introduction au droit municipal moderne* — nella quale contrappone appunto il cesarismo, come « *prépondérance du pouvoir d'un seul* », alla « *autonomie* », che è invece « *le droit de se gouverner soi-même, selon les inspiration de sa conscience et sous l'autorité di Dieu et des puissances qu'il a établies; c'est la participation de tous aux services publics, réglés par les lois politiques, administratives et économiques* » <sup>(85)</sup>. Intendiamoci: sul piano

---

<sup>(81)</sup> Su questo personaggio cfr. ancora F. PROIETTI, *Autonomia comunale, suffragio universale e classi lavoratrici nella retorica antisocialista durante la II Repubblica francese: il caso di Ferdinand Bécharad*, in *Challenging centralism. Decentramento e autonomia nel pensiero politico europeo*, a cura di L. Campos Boralevi, Firenze University Press, 2011, pp. 163-173.

<sup>(82)</sup> La prima opera di questo autore nella quale compare quest'uso della parola è F. BÉCHARD, *De l'administration intérieure de la France*, vol. I, *Organisation communale et cantonale*, Paris, Giraud et Dagneau, 1851: in essa si indica già nella « *centralisation* » la « *négation de l'autonomie communale, du droit d'association, de la libre éducation des enfants* », come pure di varie altre tra quelle libertà collettive che la cultura borghese nega in radice ed il socialismo punta a fondare erroneamente attraverso un'ancor più radicale sovversione dell'ordine della natura (p. 43).

<sup>(83)</sup> *Ibidem*.

<sup>(84)</sup> F. BÉCHARD, *Lois municipales des républiques de la Suisse et des Etats-Unis*, Paris, Giraud et Dagneau, 1852; ID., *Droit municipal dans l'antiquité*, Paris, Durand, 1860; ID., *Droit municipal dans les temps modernes (XVI et XVII siècles)*, Paris, Durand, 1866.

<sup>(85)</sup> Paris, Durand & Pédone-Lauriel, 1869, p. VI. Se vorrà affrancarsi così da vecchi e nuovi dispotismi, la Francia dovrà ritrovare necessariamente il sentiero di una « *société politique* » che è stata « *autonome dans ses origines et dans ses développements historiques* ». Si noti che un certo peso venne esercitato di sicuro, su Bécharad, dalla coeva cultura 'autonomistica' italiana, che vantava anch'essa i suoi campioni cattolici e

sostanziale l'autonomia di Béchard è ancora abbastanza contigua al vecchio 'pouvoir municipal', ormai caduto in disuso come categoria lessicale (al pari di quest'ultimo, infatti, — e diversamente dalle varie forme di autogoverno a cui pensano i socialisti — essa « n'implique pas la liberté politique, c'est à dire la participation à la souveraineté, mais la liberté civile, c'est à dire le droit de pouvoir aux intérêts purement locaux »<sup>(86)</sup>). L'aspetto interessante della sua proposta sta però nel puntare ora su un vocabolo che guarda all'ordinamento con gli occhi della periferia, dichiarandosi disponibile ad accettarne l'intrinseco carattere plurimo. Ma è proprio questo che risulta difficile da digerire per una cultura istituzionale francese ormai da troppo tempo abituata ad una prospettiva 'dal centro' e che condannerà perciò la linea béchardiana ad un sostanziale isolamento<sup>(87)</sup>. E se 'autonomie' è certo ora molto più presente di un tempo nel discorso pubblico, essa lo è solo come *parola* e non come *concetto*. Così, per esempio, il celebre *Manifeste de Nancy* (la più importante testimonianza del liberalismo anticentralista di tutto il secondo Impero), pur identificando nella « autonomie de la Commune, du Canton, du Département [...] les bases des institutions d'un pays libre », s'intitola senza incertezze *Projet de décentralisation* ed individua appunto nella realizzazione di questo valore l'obiettivo della propria battaglia<sup>(88)</sup>. Proudhon stesso, che pure per molti versi è il vero responsabile dell'ingresso di 'autonomia' nel discorso politico d'oltralpe, quando si tratta di realizzarla in concreto sul

---

conservatori, come il siciliano Vito D'Ondes Reggio, la cui critica ad una Francia in deficit di autonomie è richiamata nel testo (p. 92).

<sup>(86)</sup> F. BECHARD, *De l'état du paupérisme en France et des moyens d'y remédier*, Paris, Douniol, 1853, p. 117. Si aggiunga che Béchard non definisce in modo preciso la differenza tra « autonomie » e « décentralisation », ma tende ad usare i due termini cumulativamente.

<sup>(87)</sup> Così, almeno, allo stato attuale degli studi. Tra gli epigoni di questa tradizione spicca soprattutto l'avvocato cattolico Frédéric Romanet du Caillaud, un cui opuscolo (*De l'autonomie municipale*, Paris, Féchoz, 1874) circolerà anche in Italia e sarà citato da Santi Romano.

<sup>(88)</sup> *Projet de décentralisation*, Nancy, Vagues, 1865 (il passaggio citato è a p. 145).

piano della forma di Stato preferisce far ricorso all'assai più esplicito « principe fédératif »<sup>(89)</sup>.

Ma è soprattutto la cultura accademica a dimostrarsi ora insofferente verso una parola la cui genericità non è più compatibile con un linguaggio che si vuole sempre più 'scientifico' e univocamente definitorio. L'unico modo per dare un senso a questo termine « un peu vague », rileva per esempio nel 1873 il celebre *Dictionnaire Block*, è di definirne il contenuto rispetto a 'souveraineté' da un lato e a 'selfgovernment' dall'altro<sup>(90)</sup>. Applicando questo criterio residualista, autonomo non può dirsi né uno Stato indipendente (che non ha bisogno di dichiararsi tale in quanto è già sovrano) né un qualsiasi corpo locale (che è privo di vera autonomia), ma solo uno Stato federato o un territorio coloniale. Eccezion fatta, in particolare, per l'Impero tedesco,

on ne saurait dire qu'il y ait actuellement en Europe des provinces et des communes jouissant à proprement parler de l'autonomie; on peut seulement leur attribuer une dose plus ou moins grande de *selfgovernment*. L'Autonomie suppose le pouvoir, quelque restreint qu'il soit, de faire des lois; le *selfgovernment* ne peut faire que des règlements (*by-laws*). Le *selfgovernment* est à l'autonomie ce que l'administration est au pouvoir législatif<sup>(91)</sup>.

La parola, in sostanza, viene ricondotta al suo significato etimologico di potestà normativa, sia pur di livello subordinato: col risultato di decretarne la definitiva espulsione da un linguaggio

---

<sup>(89)</sup> Cfr. per es. P.-J. PROUDHON, *De la capacité politique des classes ouvrières*, Paris, Dentu, 1865: così come nell'ambito sociale tutto deve essere riportato al principio di mutualità, in quello politico occorre ricondurre « toutes idées, tous intérêts [...] à l'égalité, au droit commun, à la justice, à la pondération, au libre jeu des forces [...], en un mot à l'autonomie » (p. 445). E ciò implica, certo, anche di « rendre aux communes leur autonomie », col conseguente riconoscimento della loro natura di « êtres souverains » (pp. 291 e 297): ma questa « liberté municipale », del tutto « incompatible avec le système unitaire », è per sua natura « essentiellement fédéraliste » (p. 285) e non potrà che attuarsi attraverso una completa sovversione dell'attuale ordinamento borghese. Nello stesso senso cfr., già due anni prima, J.-P. PROUDHON, *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution*, Paris, Dentu, 1863.

<sup>(90)</sup> *Dictionnaire général de la politique*, M. Block (cur.), Paris, Lorenz, 1873, vol. I, p. 148. Assente dall'edizione del 1856, la voce compare invece in quelle del 1863 e del 1867, ma con una attenzione ancora prevalente per il significato 'antico' e per quello filosofico.

<sup>(91)</sup> *Ibidem*.

giuridico-amministrativo che per definizione si riferisce non alla produzione, ma alla sola esecuzione delle norme. Operazione dagli effetti come vedremo irreversibili nell'ambito dell'esperienza francese, questa sorta di epurazione linguistica non è ovviamente neutra sotto il profilo politico. Essa interviene infatti proprio nel momento in cui, sotto la spinta del socialismo municipale, il nostro vocabolo si avvia a conoscere una diffusione notevole nella lingua politica delle sinistre, che non esitano ad indicare ora nella « autonomie communale poussée le plus loin possible [...] l'essence même du gouvernement républicain »<sup>(92)</sup> e ad iscrivere immancabilmente l'obbiettivo di una « pleine autonomie administrative des départements et des communes » in ognuno dei loro manifesti riformatori<sup>(93)</sup>. Ma è proprio questa sua caratura ideologica così marcata che rende il termine sempre meno gradito alle orecchie di molti intellettuali (« la centralisation autoritaire a cela de bon — scrive per esempio Taine nel '91 —, que nous préserve encore de l'autonomie démocratique »<sup>(94)</sup>) e che soprattutto spinge i giuristi a ribadire senza incertezze la loro ormai ben rodato fedeltà a « décentralisation », come unica sede linguistica capace di ospitare degnamente la loro riflessione sul rapporto centro-periferia nello Stato liberale.

Sotto questo profilo, il giro di boa decisivo è quello segnato nel 1892 da Maurice Hauriou nel pubblicare una celebre monografia dedicata appunto a quest'ultima nozione<sup>(95)</sup>. Redatto quando ormai la grande crociata ottocentesca per la libertà amministrativa è prossima a chiudersi (grazie alle due leggi del 1882 e del 1884 la Terza Repubblica ha finalmente riconosciuto la natura elettiva dei *maires*,

---

<sup>(92)</sup> Così per es. Alfred Naquet, radicale di tendenze bakouniniane, nel 1883, durante il dibattito alla *Assemblée Nationale* sulla nuova legge comunale che entrerà in vigore l'anno successivo (cit. in BURDEAU, *Liberté*, cit., p. 201).

<sup>(93)</sup> Così, in particolare, nella *Déclaration des principes adoptés par le Congrès de Tours* del PSF nell'aprile 1902, cit. in P. DOGLIANI, *Un laboratorio di socialismo municipale, la Francia (1870-1920)*, Milano, Franco Angeli, 1992, p. 44. Numerosi sono i *pamphlet* politici in cui fin dal titolo compare il nostro lemma, mentre a partire dall'82 inizia ad uscire anche una rivista radicale che fa di esso addirittura la propria bandiera: *L'Autonomie. Journal républicain, socialiste, autonomiste*.

<sup>(94)</sup> H. TAINE, *Histoire des origines de la France contemporaine. Le régime moderne*, Paris, Hachette, 1904, vol. III, p. 401.

<sup>(95)</sup> M. HAURIOU, *Étude sur la décentralisation*, Paris, Dupont, 1892.

marcando così un preciso *décalage* rispetto al modello napoleonico), il contributo del maestro di Toulouse segna lo spartiacque definitivo tra un Ottocento in cui il termine ha rappresentato la bandiera di una lunga battaglia d'opinione e un ormai prossimo XX secolo in cui esso presenterà un contenuto sempre più tecnico-analitico. Hauriou distingue infatti per la prima volta una « *décentralisation juridique* » da quella semplicemente « *politique* » di cui si è parlato fino ad allora. Se quest'ultima consiste, per lui, nella partecipazione diretta del popolo sovrano alla nomina delle autorità locali, l'altra, quella giuridica, implica un particolare modo di costruire, sul piano dogmatico, la relazione tra centro e periferia, quali che siano poi in concreto i meccanismi della rappresentanza locale. La « *décentralisation juridique* » è infatti quella

manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait, que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives, qui ont la jouissance des droits de la puissance publique, et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration <sup>(96)</sup>.

Giuridicamente decentralizzato è dunque quello Stato che, in luogo di concentrare in se stesso tutta la sua 'puissance publique' e di esercitarla quindi tramite suoi uffici, la distribuisce su più persone giuridiche territoriali, distinte da sé, ma sempre intese quali « *incarnations multiples* » della propria personalità <sup>(97)</sup> (una condizione, questa, che tenderà in genere ad abbinarsi ad una parallela decentralizzazione politica, ma che sul piano logico non sottende alcun legame necessario con l'altra nozione, come prova ad esempio l'ordinamento del 1789, estremamente democratico sotto il profilo politico, ma ben poco decentrato sotto quello giuridico). A restare del tutto esclusa dallo schema di Hauriou è la possibilità di configurare in qualsiasi maniera l'esistenza di poteri 'autonomi' rispetto allo Stato — cioè in qualche modo esterni rispetto alla sua sfera organizzativa. La decentralizzazione non è *mai* autonomia. Tanto la scelta di privilegiare l'elettività degli organismi locali quanto quella

---

<sup>(96)</sup> Ivi, p. 37. Su questa definizione, che ha costituito l'oggetto di una lunga riflessione successiva, cfr. ora per tutti F. FOURNIE, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, Paris, L.G.D.J., 2005, spec. p. 231 e ss.

<sup>(97)</sup> HAURIOU, *Étude*, cit., p. 37.

di organizzarsi per persone giuridiche invece che per semplici organi interni rientra nella piena sovranità dello Stato e va ad incidere, per giunta, sulla sola dimensione amministrativa di quest'ultimo, non certo sulla sua configurazione costituzionale.

È esattamente questo il corredo semantico col quale 'décentralisation' e 'autonomies' entrano nel vocabolario giuridico del Novecento francese; e questo è il significato che le due parole tenderanno a conservarvi grosso modo fino ai giorni nostri, in una continuità davvero sbalorditiva rispetto alla fase genetica del linguaggio amministrativo nazionale. Un tradizionalismo del genere, intendiamoci, è ben avvertibile anche nella lingua della politica. Se infatti vi è stato un elemento capace di accomunare le più diverse tradizioni ideologiche transalpine nel corso di tutto il secolo, esso è costituito certamente dalla « permanence de l'aspiration unitaire »<sup>(98)</sup>, come difesa di una identità nazionale che nessun movimento d'opposizione è mai riuscito lontanamente a scalfire. Naturale, quindi, che anche a questo livello nessuna seria minaccia abbia potuto minare l'egemonia linguistica di 'décentralisation': la quale è però andata incontro quantomeno a qualche rimodulazione. Fin dagli inizi del Novecento, in particolare, la percezione della crescente complessità del sociale indebolisce il significato tradizionale della parola, rivelando come la causa delle libertà collettive si giochi anche su terreni diversi rispetto a quello classico della distribuzione delle competenze territoriali (« il faut que la décentralisation politique, administrative et régionale se double d'une décentralisation encore plus profonde, la décentralisation économique, professionnelle et syndicale », notava per esempio Paul Boncour nel 1901<sup>(99)</sup>). Non solo, ma a partire dagli stessi anni il nostro termine comincia a subire la concorrenza di una parola più mirata — 'régionalisme' —, capace di esprimere meglio la richiesta non tanto di un generico rilascio di potere dal centro alla periferia, quanto di un nuovo « aménagement

---

(98) Y. MENY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, L.G.D.J., 1974, p. 61.

(99) J.-P. BONCOUR, *Le Fédéralisme économique*, Paris, Alcan, 1901, p. 377, citato in BURDEAU, *Liberté*, cit., p. 254.

du territoire »<sup>(100)</sup>, diverso da quello fissato nell'89. Oscillazioni del genere sono invece praticamente assenti nel linguaggio della dottrina amministrativa, che per quanto abbia continuato a risagomare incessantemente le proprie teorie in materia di organizzazione territoriale, ha confermato una fedeltà a tutta prova alla nostra parola<sup>(101)</sup>. Nessuna, cioè, delle varie divergenze dogmatiche emerse tra gli studiosi del nostro tema è riuscita a scalzare il dominio di un termine il cui significato elementare, oltretutto, per la gran parte della giuspubblicistica, è rimasto identico a quello fissato da Hauriou — un pluralismo di persone giuridiche pubbliche create dallo Stato<sup>(102)</sup> e che trovano nell'esercizio della tutela da parte di quest'ultimo la garanzia del loro stabile incardinamento nel suo corpo<sup>(103)</sup>. Assolutamente unanime, in particolare, continua a risultare per tutto il Novecento la valutazione di inapplicabilità al caso francese di una nozione come quella di autonomia, da tutti ritenuta predicabile soltanto di un « Etat membre d'un Etat fédéral » (se è vero, infatti, rileva per tutti Carré de Malberg, che le comunità territoriali degli Stati unitari si amministrano spesso da sole, esse non lo fanno certo « en vertu de leur propre puissance, car elles tirent leurs pouvoirs d'administration indépendante de la volonté de l'Etat, dont elles sont parties intégrantes »<sup>(104)</sup>). 'Décentralisation' e

---

<sup>(100)</sup> « Dans les programmes politiques, le mot *décentralisation* si cher à nos pères à fait place au *régionalisme* », scrive Henri Mazel nel 1917; mentre un altro grande regionalista come Jean-Charles Brun ricorderà più tardi come « décentralisation, qui était notre mot de ralliement environ 1895, nous paraissait, en 1900, négatif, juridique et sans dynamisme » (ancora BURDEAU, *Liberté*, cit., pp. 254 e note).

<sup>(101)</sup> Un buon panorama critico sulle varie correnti dottrinali francesi in materia fino agli anni Settanta in S. FLOGAÏTIS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, L.G.D.J., 1979, pp. 1-63.

<sup>(102)</sup> Cfr. per tutti, ad es., M. WALINE, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1963, p. 305: « pour qu'il y ait décentralisation, il faut d'abord qu'il y ait reconnaissance d'une personne juridique autre que l'Etat, et au nom de laquelle seront accomplis les actes des autorités décentralisées ».

<sup>(103)</sup> Così, ancora esemplificando, R. MASPETIOL, P. LAROQUE, *La tutelle administrative*, Paris, Sirey, 1930, p. 9: « dans un état unitaire la décentralisation ne va pas sans tutelle, ni la tutelle sans décentralisation ».

<sup>(104)</sup> R.CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, t. I, p. 171.

‘autonomie’ rinviano insomma, per definizione, a due ambiti d’esperienza non sovrapponibili:

la collectivité locale décentralisé n’est à aucun titre autonome, car elle ne jouit d’aucune des prérogatives d’indépendance qui sont attachés à la possession d’un pouvoir propre. Il n’y a pas de pouvoir local qualifié pour faire valoir librement, et en toutes manières, les aspirations des groupes <sup>(105)</sup>.

Curiosamente, gli unici che hanno in qualche misura valorizzato la nozione di autonomia sono stati gli studiosi della tutela amministrativa, che vi si sono talvolta richiamati per fondare il principio della tipicità dei controlli e per definirne i limiti (necessaria per evitare che gli enti locali si trasformino in soggetti indipendenti, la tutela non può neppure cancellare completamente l’‘autonomia’ di questi ultimi, intesa come tratto costitutivo della personalità giuridica che lo Stato loro attribuisce) <sup>(106)</sup>. Ma è evidente che si tratta di un uso debole del concetto, tutto iscritto all’interno della logica della « décentralisation » e proprio per questo condannato a non svilupparsi mai in una compiuta teoria.

#### 4. *Sul versante italiano: ascesa e declino di ‘autonomia’ dal 1848 alla svolta romaniana.*

Una libertà locale colta tutta dal centro e costruita anzi, per usare il lessico di Hauriou, come il « se résoudre » di uno Stato monolitico in una pluralità di soggetti da esso solo generati e ad esso ancora indissolubilmente legati. Questo il nocciolo duro di una ‘décentralisation’ che declina il locale solo come momento dell’organizzazione statale, negandogli qualunque possibilità di percepirsi a partire dal suo sé — ovvero, appunto, ogni aspirazione alla ‘autonomia’.

Tutta diversa, ed anzi addirittura opposta a questa, è la vicenda italiana, che da metà Ottocento in avanti è invece molto attratta dalla possibilità di una definizione dello spazio politico in termini relazionali. Di contro a un’esperienza francese che fin dalla Rivoluzione

---

<sup>(105)</sup> G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, t. II, L’Etat, Paris, L.G.D.J., 1967, p. 401.

<sup>(106)</sup> FLOGAÏTIS, *La notion*, cit., pp. 22-24.

ha interiorizzato così profondamente il dogma dell'unità politica da farne il cardine stesso della propria auto-rappresentazione, l'Italia, si sa, vive l'impatto con lo Stato napoleonico come una vicenda traumatica, che scardina i delicati equilibri interni dei vecchi Stati regionali senza riuscire a surrogarvi alcuna nuova e forte identità condivisa. Di qui, l'universale ricerca, da parte di quasi tutto il liberalismo risorgimentale, di un modello di Stato capace di coniugare la modernità politica con la conservazione e il rilancio di una costituzione plurale, in cui comuni e province costituiscano il primo gradino di quella libertà costituzionale che i sovrani della Restaurazione erano del resto determinatissimi a non concedere al centro <sup>(107)</sup>.

Almeno fino al '48, però, queste diffuse aspirazioni non trovano un quadro lessicale definito in cui calarsi. Al di là della generalizzata ostilità verso la 'centralizzazione' (termine che del resto comincia a affacciarsi abbastanza tardi in Italia, e che ancora alla metà degli anni Cinquanta è considerato come uno sgradevole neologismo <sup>(108)</sup>), la nostra letteratura istituzionale non riesce a lungo ad individuare in positivo una parola che esprima l'idea di una comunità inclusa in uno Stato, ma capace al tempo stesso di conservare intatta la propria identità e il proprio diritto all'autogo-

---

<sup>(107)</sup> Tra le varie messe a fuoco recenti di questo 'costituzionalismo municipale', basato sulla riedizione della vecchia idea settecentesca di una rappresentanza nazionale eletta in secondo o terzo grado dai Consigli delle collettività locali, cfr. L. MANNORI, *Le Consulte di Stato*, in « Rassegna storica toscana », XLV (1999), pp. 347-379; T. KROLL, *La rivolta del patriziato. Il liberalismo della nobiltà nella Toscana del Risorgimento* (1999), trad. it. Firenze, Olschki, 2005, pp. 217-271; A. CHIAVISTELLI, *Dallo Stato alla nazione. Costituzione e sfera pubblica in Toscana dal 1814 al 1849*, Roma, Carocci, 2006, pp. 181-194; M. MERIGGI, *Gli Stati italiani prima dell'unità*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 155-180; *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'unità*, a cura di A.M. Banti, A. Chiavistelli, L. Mannori, M. Meriggi, Bari, Laterza, 2011, alle voci 'Costituzione', 'Unità', 'Municipalismo'.

<sup>(108)</sup> Cfr. per es. F. UGOLINI, *Vocabolario di parole e modi errati che sono comunemente in uso*, Firenze, Barbera, Bianchi & C., 1855, p. 53: « Centralizzare, Centralizzazione: voci non italiane, ma francesi, che prima da noi non si conoscevano; perché la saviezza dei nostri antichi non trovò opportuno di rendere una macchina l'andamento de' pubblici uffici, secondo la generale moderna usanza, introdotta sull'esempio della Francia, che pur ci regalò la parola corrispondente. Sostituisci *concentrare*, *concentramento* ».

verno. Nei primi quattro decenni del secolo, in particolare — complice una recezione assai faticosa del pensiero kantiano — autonomia continua ad essere un termine inservibile per un uso del genere, confinato com'è nei limiti di quel significato essenzialmente storico-erudito già proprio della tradizione settecentesca che ben conosciamo <sup>(109)</sup>. A cavallo fra gli anni Trenta e Quaranta, tuttavia, grazie all'intermediazione di studiosi come Baldassarre Poli o Pasquale Galluppi <sup>(110)</sup>, la nuova accezione filosofica della parola comincia ad affiancarsi a quella tradizionale e a risagomare in parte anche la portata di quest'ultima. Lo prova per tutti una *Enciclopedia italiana* pubblicata a Venezia nel '39, che non solo riporta un'ampia illustrazione del significato teoretico del termine come « legge morale suprema », ma aggiunge anche che nel linguaggio politico « diconsi popoli autonomi quelli che, *vivendo nella democrazia*, si fanno la legge da se medesimi » <sup>(111)</sup>. Nel fervido clima patriottico del pre-'48, cominciano ad esservi le condizioni per una decisa rivitalizzazione della parola: compito, questo, che viene assunto tra i primi da Vincenzo Gioberti, proprio nella solenne apertura dell'opera politica più letta di tutto il nostro Risorgimento:

---

<sup>(109)</sup> Qualche esempio: G. MICALI, *L'Italia avanti il dominio dei Romani*, Firenze, Piatti, 1810, vol. III, pp. 243-289; recensione anonima a *Historiae patriae monumenta edita iussu Regis Caroli Alberti*, in « Biblioteca Italiana », XCII (1838), p. 169; G. ROMAGNOSI, *Esame della storia degli antichi popoli italiani di Giuseppe Micali in relazione ai primordi dell'italico incivilimento*, in Id., *Dottrina dell'umanità*, Prato, Guasti, 1836, pp. 321, 344, 363. Questo è del resto l'unico uso ancora attestato per molto tempo dai dizionari dell'epoca: B. AQUILINO, *Dizionario etimologico di tutti i vocaboli usati nelle scienze, arti e mestieri che traggono origine dal greco*, Milano, Pirola, 1819, vol. I, p. 439; *Dizionario della lingua italiana*, Bologna, Masi, 1826, vol. VII, p. 484; M. BOGNOLO, *Panlessico italiano*, Venezia, Tasso, pt. II, 1839, p. 596.

<sup>(110)</sup> Cfr. B. POLI, *Saggio d'un corso di filosofia*, Milano, Molina, 1832, t. IV, p. 68 e ss. (è lo stesso Poli ad introdurre nella nostra lingua, a quanto pare, il termine « autonomismo » come reciproco di « eteronomismo », dichiarando che esso non corrisponde solo alla libertà kantiana, ma anche alla concezione della libertà propria di tutta la filosofia scozzese da Hume in avanti: ivi, p. 952); P. GALLUPPI, *Considerazioni filosofiche su l'idealismo trascendentale e sul razionalismo assoluto*, Napoli, Tramater, 1841, p. 37 e ss. Altri riferimenti alla autonomia kantiana nell'ambito della manualistica in P. BAROLI, *Istituzioni di filosofia teoretica morale*, Como, Ostinelli, 1829, p. 32 e ss., e in L. MARTINI, *Storia della filosofia*, Milano, Pirotta, 1838, p. 16.

<sup>(111)</sup> *Enciclopedia italiana e dizionario della conversazione*, Venezia, Tasso, 1839, vol. III, p. 390; il corsivo è nostro.

Per chiarire in che consista il primato italoico, scopo è notare che ogni maggioranza naturale deriva dall'autonomia, per cui un essere sovrasta ad altri esseri e non ne dipende. L'autonomia considerata generalmente importa due prerogative; l'una delle quali consiste nel non pigliare altronde la propria legge; l'altra nel governare gli enti subordinati, comunicando loro la somma delle loro operazioni <sup>(112)</sup>.

A partire da questo momento, il lessico italiano si popola rapidamente di una quantità di locuzioni per l'avanti pressoché sconosciute ('autonomia nazionale', 'dello Stato', 'politica', 'internazionale', 'religiosa', 'dei popoli', 'italiana', 'universitaria' e così via), che spianano la via ad una applicazione profondamente rinnovata del termine anche sul fronte delle libertà locali. Esso non evoca più, infatti, una forma minore e quasi perversa di libertà, ma l'essenza stessa del vivere libero, propria di ogni soggetto individuale o collettivo <sup>(113)</sup>. È appunto una valorizzazione di questa natura che si riscontra in alcuni storici-giuristi prequarantotteschi, come Francesco Forti, Federigo Sclopis, Luigi Cibrario o Giuliano Ricci, ai quali risale un primo uso consapevole di espressioni come 'autonomia comunale', 'municipale', 'cittadina' o 'locale' <sup>(114)</sup>. Per quanto an-

---

<sup>(112)</sup> V. GIOBERTI, *Del primato morale e civile degli italiani*, Bruxelles, Méline, Cans & C., 1843, vol. I, p. 13). Che si tratti di un uso linguistico abbastanza nuovo in Italia è testimoniato, proprio con riferimento a Gioberti, dal già citato linguista Filippo Ugolini: che nel suo *Saggio di voci nuove o svecchiate tratte dal Primato di Vincenzo Gioberti*, pubblicato nel '55, riporta: «Autonomo: è parola greca; il Gioberti l'usa continuamente con l'altra voce *autonomia*, e fu tratto a crearla dalla materia che aveva per le mani. L'origine greca non la rende strana a noi, ed anche il suono del vocabolo è bello» (in app. a UGOLINI, *Vocabolario di parole e modi errati*, cit., p. 254).

<sup>(113)</sup> Cfr. per tutti (benché un po' più tardi) N. TOMMASEO, B. BELLINI, *Dizionario della lingua italiana*, Torino, Utet, 1865: che alla voce *Autonomia* (vol. I, pt. I, p. 763) riportava: «il poter farsi leggi proprie, il non ricevere da estranei la legge; più comunemente *Indipendenza*, che meglio direbbesi alla buona *Libertà*, quando è vera *autonomia*». Da notare, d'altra parte, che se questa nozione era per Tommaseo naturalmente declinabile nella forma della «Autonomia del Comune», molto meno spendibile gli appariva se predicata dell'amministrazione, percepita come un organismo di segno opposto al suo («oggi parlasi d'autonomia amministrativa; ambiguità che riesce a canzonatura», *ibidem*).

<sup>(114)</sup> F. FORTI, *Istituzioni di diritto civile adattate all'uso del foro*, Firenze, Vieusseux, 1840, vol. I, p. 379; L. CIBRARIO, *Storia della monarchia di Savoia*, vol. I, Torino, Fontana, 1840, p. 157; G. RICCI, *Del Municipio considerato come unità elementare della città e della nazione italiana*, Livorno, Meucci, 1847 (quest'ultimo testo è soprat-

cora legati ad un impiego essenzialmente storiografico del vocabolo (nel dibattito propriamente politico di questi anni, infatti, il tema del pluralismo istituzionale interno continua ad essere declinato più che altro richiamandosi al « principio federativo »<sup>(115)</sup>) questi autori ne dilatano ormai la capacità referenziale fino a farne una categoria interpretativa fondamentale di tutta la storia italiana.

I comuni — scrive per esempio Cibrario con riferimento al medioevo piemontese — formavano una lunga scala; da' più bassi dove il comune dinotava una piccola terra suddita d'un piccolo principe o barone, o d'un altro comune, v'erano infinite gradazioni di potenza e di libertà, ma anche il più misero comune godea le prerogative dell'*autonomia*, salvaguardia contro gli abusi dell'autorità<sup>(116)</sup>;

mentre Ricci celebra il municipio italiano come quello che più di ogni altro in Europa « seppe acquistare la più perfetta autonomia locale, ed opporre all'amministrazione la reazione più energica, e la più durevole, come la più moderata ed ordinata »<sup>(117)</sup>.

Nel decennio successivo, dunque, il nostro concetto comincia ad essere maturo per transitare finalmente dal linguaggio della storia a quello della politica e delle istituzioni: anche se questo passaggio sembra compiersi davvero solo all'indomani dell'unificazione, in un contesto definitivamente sbarazzato dalle barriere censorie e reso propizio ad una evoluzione del genere dal definitivo consolidamento della cornice statutaria<sup>(118)</sup>. È a quest'altezza che « la teorica dell'autonomia comunale e provinciale » viene riconosciuta come

---

tutto interessante ai nostri fini, tanto per la frequenza nell'utilizzo del lemma quanto per i contesti in esso cui compare: è probabilmente qui (p. 117) che per la prima volta si propone espressamente 'autonomia' come equivalente italiano di ciò che gli inglesi chiamano *Selfgovernment*).

<sup>(115)</sup> Così ancora, per tutti, il Gioberti del *Primato*: « il corpo dei municipii è una vera confederazione di repubblicette temperate ad aristocrazia monarchica, e raccolte attorno all'unità dello Stato e della nazione » (ed. cit., vol. I, p. 98).

<sup>(116)</sup> *Storia*, cit., p. 157.

<sup>(117)</sup> *Del Municipio*, cit., p. 344.

<sup>(118)</sup> Così, almeno, stando ad una ricognizione lessicografica effettuata sui testi compresi nella banca dati di *Google Books*. Da essa si ricava, per esempio, che un'espressione come « autonomia comunale », ricorrente solo 30 volte nel decennio 1838-1847, ed esclusivamente in opere di carattere storico, aumenta soltanto di quattro unità in quello 1848-1857 e senza che gli impieghi di carattere politico-amministrativo riescano ancora ad assumere la prevalenza su quelli storiografici; nel periodo 1858-1867,

« il cardine di tutte le legislazioni »: « e sebbene varie siano le modalità colle quali essa è attuata per mantenerla in armonia colle condizioni dei vari paesi e il loro genio rispettivo, si può dire che chi imprendesse a contrastarla in principio imiterebbe Don Chisciotte, quando combatteva contro i mulini a vento » (119).

Duplici è il fondamento di questa raggiunta posizione di forza — come duplici è il contenuto semantico (storico e filosofico) di cui il termine si è venuto rivestendo nel corso della sua vicenda pregressa. Da un lato, infatti, riferirsi agli enti locali come a soggetti ‘autonomi’ implica di proclamare la loro precedenza rispetto allo Stato e dunque il carattere intrinsecamente plurale di quest’ultimo, conformemente a quanto insegnato da tutta la tradizione storiografico-erudita precedente; mentre dall’altro ciò equivale a riconoscere che quegli enti stessi sono portatori della medesima ‘libertà di volere’ che contraddistingue lo Stato in quanto ente sovrano e che perciò Comuni e Province godono, almeno in principio, di una sorta di parità di rango rispetto a quest’ultimo. « Il corpo dello Stato — scrive per esempio l’amministrativista Lorenzo Meucci nel suo popolarissimo manuale — non è un organismo solo e semplice, ma è composto da organismi minori che nella loro autonomia non sacrificano ad esso se non quanto è mestieri a creare l’unità statale » (120); ed in questo senso si può ben dire essere lo Stato stesso « una varietà di enti autonomi ridotti ad unità » (121). « Le società comunali — chiosa ancora il celebre manuale Astengo, indispensabile vademecum di generazioni di amministratori —, sebbene incorporandosi con lo Stato abbiano perduto la intiera loro autonomia, hanno però conservato una parte di sovranità che esercitano sotto la dipendenza del potere supremo » (122): sì che, parlando di ‘autonomie locali’ (al plurale, come si comincia ora a

---

invece, le ricorrenze balzano a 127 e il loro contenuto risulta ormai riferito in larga prevalenza alle istituzioni contemporanee.

(119) Così, tipicamente, un anonimo collaboratore della « Rivista amministrativa del Regno », XVIII (1867), p. 771.

(120) L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*[1879], Torino, Bocca, 1892<sup>3</sup>, p. 165.

(121) Ivi, p. 163.

(122) C. ASTENGO, *Guida amministrativa, ossia commentario della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865*, Milano, Di Giacomo Pirola, 1865, p. 878.

scrivere comunemente) si evoca in modo immediato il panorama di un tappeto di piccole sovranità originarie, limitate certo dalla necessaria soggezione ad un comune potere centrale, ma non per questo titolari di una autorità qualitativamente diversa da quella propria dell'ente che tutte le abbraccia.

Sembra, dunque, che il nostro concetto-termine, in capo ad un sia pur faticoso processo di emersione, si sia ormai guadagnato una solida posizione nel gergo amministrativo italiano. Le cose, però, non stanno esattamente così. Se per un verso, infatti, la presentazione dell'autonomia che ora abbiamo richiamato poggia — come ha ricordato Fabio Rugge — su un basamento « fortemente ideologico », che rispecchia il continuo *refrain* anticoncentralista di cui è portatrice un po' tutta la società italiana di questi anni, per un altro essa appare anche « giuridicamente incerta »<sup>(123)</sup> e poco capace di superare le affermazioni di principio per funzionare come efficace strumento interpretativo della realtà istituzionale. A denunciare questi limiti, oggi retrospettivamente evidenti, si levano già alcune voci contemporanee a partire dagli anni Settanta: come per esempio quella del costituzionalista romano Costantino Baer in un saggio tutto dedicato appunto alla critica del nostro concetto. Nella cornice dello Stato moderno, rileva in sostanza l'autore, ormai dominata tutta dal principio di legalità, la nozione di autonomia non può più essere credibilmente declinata né come una prosecuzione delle libertà territoriali d'antico regime né tantomeno come espressione di una libertà potestativa omologa a quella statale. Chi insiste a leggere le cose in questo modo si scontra con la contraddizione inevitabile « tra le sue aspirazioni e i fatti »: i quali dicono chiaramente che il Comune, « non avendo oggi facoltà di crearsi e di determinarsi il diritto a se medesimo, e di organizzarsi a suo modo, è diventato piuttosto un esecutore delle leggi, ossia un organo dell'amministrazione pubblica dello Stato »<sup>(124)</sup>, che non un soggetto ad essa giustapposto. È un fatto che le leggi di unificazione amministrativa del 1865, sostanzialmente modulate sullo schema franco-

---

<sup>(123)</sup> F. RUGGE, *Dottrina tedesca e crisi dell' "autonomismo giuridico" in Italia fra Ottocento e Novecento*, in « Amministrare », XXIII (1993), n. 1, p. 101.

<sup>(124)</sup> C. BAER, *L'autonomia de' Comuni*, in « Nuova Antologia », Serie seconda, IV (1877), p. 598.

napoleonico, tutto hanno fatto fuorché reintrodurre in Italia un sistema di libertà statutarie affine a quello in vigore nella civiltà medievale. Perché allora ostinarsi a vedere negli enti locali di oggi gli eredi delle repubbliche sismondiane? Una presentazione del genere poteva avere ancora senso, sul piano politico, nel quadro dello « Stato assoluto » che, non configurandosi come « il vindice del diritto » e il « rappresentante degli interessi generali » della società, stimolava quest'ultima a cercare in se stessa argini efficaci contro il potere centrale. Ma oggi che lo Stato non è più un altro da sé rispetto al sociale, si chiede Baer, che valore avrebbe mai una simile strategia?

Qui sento oppormi che io dimentico essere il Comune un ente morale, formato dalla natura e preesistente allo Stato, con diritti suoi propri e inerenti alla sua medesima natura di associazione di tutti coloro che dimorano o posseggono in esso. Io sono il primo a riconoscere l'esistenza di cotesti diritti; ma devesi concedermi che solo la legge può determinarli e sanzionarli. Allorché il Comune è entrato a far parte dello Stato, il suo potere legislativo per determinare e sanzionare il diritto è soppresso, per essere affidato a quei poteri che rappresentano gli interessi generali di tutte le Comunità. Per certo le leggi saranno tanto migliori, quanto più riconoscono que' diritti e li rendono efficaci; [...] ma a nessun altro che a' rappresentanti dello Stato dev'essere concesso di farsi autore del proprio diritto <sup>(125)</sup>.

Il termine 'autonomia', dunque, riferito agli enti locali, non può più intendersi alla lettera come 'capacità di autonormazione'; ma nemmeno, più in generale, come diritto a difendere una sorta di separatezza giuridica rispetto allo Stato, giacché le funzioni di quegli enti sono ora inscindibilmente connesse a quelle di quest'ultimo. La vera autonomia, l'autonomia moderna, non è insomma 'autonomia dallo Stato', ma 'autonomia *nello* Stato' e '*per* lo Stato'. È, in sostanza, *Selfgovernment* e *Selbstverwaltung*, nel senso (pur non poco variegato e spesso contraddittorio) che la coeva dottrina tedesca tende ad attribuire ora a questi vocaboli <sup>(126)</sup>: cioè, alternativamente, collaborazione della società *nel suo complesso* allo svolgimento di compiti statali (secondo la famosa immagine dell'ordinamento inglese proposta da Rudolf von Gneist e centrata sulla

---

<sup>(125)</sup> Ivi, p. 597.

<sup>(126)</sup> Per un'analisi di questi concetti, cfr. ampiamente il saggio di Bernardo Sordi in questo stesso volume.

figura del *justice of the peace* come funzionario onorario) ovvero piuttosto esercizio, da parte dei singoli enti periferici, di una potestà di auto-gestirsi che è però solo lo Stato ad assegnare loro nel proprio interesse (secondo un'altrettanto nota presentazione risalente a Paul Laband).

Sarà appunto lungo questa direttrice, che potremmo chiamare della 'autonomia-immedesimazione', che si incammineranno poco per volta i più autorevoli esponenti della dottrina amministrativistica negli ultimi decenni del secolo. Basti per tutti il riferimento a Vittorio Emanuele Orlando: che nei suoi *Principii di diritto amministrativo* del 1891, pur individuando ancora nell'autogoverno locale uno dei pilastri dello Stato di diritto, ritiene senz'altro che « le circoscrizioni territoriali, tanto le maggiori come le minori, va[dano] considerate puramente e semplicemente come organi dello Stato, e che tutta la loro attività non sia che conseguenza di una delegazione di poteri che lo Stato fa ad essi »<sup>(127)</sup>. Un quadro, questo, in cui l'autonomia si risolve tutt'al più nella scelta statale di far esercitare questi poteri ad organi elettivi piuttosto che a funzionari burocratici (« chiameremo 'autonoma' quell'amministrazione locale affidata ad organi [...] costituiti in seno stesso della comunità come emanazione diretta di essa », e « 'autonomia comunale' l'idea generale che vi si riferisce »<sup>(128)</sup>). Ma per descrivere una relazione del genere, comincia a chiedersi sommessamente qualcuno, è davvero corretto continuare ad impiegare un termine come 'autonomia', che sembra rinviare all'idea di due soggetti forniti, se non di pari attribuzioni, certo di pari dignità costituzionale? Questa è per esempio la domanda che si pone, sempre nel '91, il professore palermitano Antonio Longo, che ritiene incompatibile il concetto con l'oggettiva, strettissima inclusione di Comuni e Province nel corpo dell'amministrazione generale disposta dal legislatore italiano: « dimostrato che non esiste, per il nostro ordinamento, l'autonomia comunale e che invece gli enti locali non sono che organi sottoposti alla subordinazione gerarchica, ne discende la conseguenza [...] che un tale ordinamento

---

<sup>(127)</sup> *Principii di diritto amministrativo* [1891], Firenze, Barbera, 1892<sup>2</sup>, p. 140.

<sup>(128)</sup> Ivi, pp. 145-6.

non consenta l'esistenza di diritti pubblici subbiettivi negli enti locali » (129).

Del tutto comprensibile, in questa luce, risulta allora la scelta compiuta dalla nostra dottrina sullo scorcio del secolo di rimpiazzare 'autonomia' con un neologismo di sapore classico — 'autarchia' —, confezionato appositamente per sancire l'assenza di ogni potestà originaria in capo agli enti locali. L'ingresso del lemma nella lingua giuridico-amministrativa, avvenuto a seguito di un percorso insieme geniale e rocambolesco, è stato ricostruito troppe volte per tornarvi ancora (130). Basti ricordare che il termine, per quanto non esplicitamente proposto dal suo creatore (il Santi Romano del 1897) come sostitutivo di 'autonomia' (131), venne immediatamente recepito in

---

(129) A. LONGO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi e il diritto amministrativo italiano*, in « Archivio di diritto pubblico », I (1891), p. 329.

(130) Tale ingresso, com'è noto, fu preparato da un *repêchage* del termine filosofico greco 'αὐτάρκεια' (cioè autosufficienza o 'bastevolezza') da parte di alcuni filosofi del diritto come Francesco Filomusi Guelfi (nel 1873) e Alessandro Malgarini (nel 1883), i quali però: a. introducendo per primi nella nostra lingua il vocabolo 'autarchia' non pensarono affatto a qualcosa di riferibile alla sfera dell'amministrazione locale, ma ad un concetto del tutto generale di autosufficienza politica, secondo l'originaria accezione platonica e aristotelica di questa parola; b. traslitterando il termine greco in italiano, essi lo resero assai goffamente con 'autarchia', il quale richiamava piuttosto il corrispondente classico 'αὐταρχία' (cioè 'autocrazia' o 'dominio assoluto' o 'dispotico'). Alfredo Codacci Pisanelli prima, Santi Romano poi (ma entrambi nel 1897, a distanza di pochi mesi), stimolati dall'incontro probabilmente casuale con questo lemma, lo applicarono invece in un senso del tutto nuovo alla materia degli enti locali, prestandogli il significato (ricavato da un étimo immaginario) di 'capacità di amministrarsi da se stesso', nell'accezione di 'auto-comandare' o di 'auto-disporre', ed usandolo quindi Codacci come equivalente dell'inglese 'Selfgovernment' e Romano come corrispondente al tedesco 'Selbstverwaltung' nel senso definito da Mayer e da Laband. Sulla vicenda B. MIGLIORINI, *Storia del termine 'autarchia'* [1934], ora in Id., *Saggi sulla lingua del Novecento*, Firenze, Sansoni, 1963<sup>3</sup>, pp. 223-244; G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, Milano, Giuffrè, 1998, p. 679 e ss.; E. GUSTAPANE, 'Autarchia'. *Profilo storico di un termine in disuso*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », XXX (1980), pp. 201-210.

(131) In effetti, il Romano della celebre voce enciclopedica *Decentramento amministrativo*, non menziona mai la nozione di autonomia, pur chiaramente corrispondente al rovescio della sua autarchia, ma si limita ad assumere come propria sponda polemica la vecchia teoria del *pouvoir municipal*, con la sua correlativa distinzione tra funzioni proprie e funzioni delegate (S. ROMANO, *Decentramento amministrativo, ad vocem*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, 1897, poi in Id., *Scritti minori*, a cura di G.

questo senso dalla giuspubblicistica coeva, che lo salutò come la parola lungamente attesa capace di esprimere al meglio la condizione degli enti locali entro la cornice della modernità. Se infatti in quella cornice tali enti « non possono dar leggi a se stessi, ma soltanto amministrarsi liberamente nei limiti e secondo le norme fissate dalla legge » <sup>(132)</sup> — scrive soltanto l'anno dopo Carlo Francesco Ferraris —, è chiaro che, per definire la loro prerogativa essenziale, non di 'auto-nomia' bisognerà parlare, ma tutt'al più di semplice 'auto-comando' o 'auto-disposizione', cioè di un potere imperativo omologo a quello che lo Stato esercita nell'ambito della propria funzione amministrativa. Né vale dire che chi parla oggi di 'autonomia' a proposito dell'organizzazione amministrativa attribuisce al termine « un significato diverso dal letterale, usandolo nel senso di amministrazione e non di legislazione » <sup>(133)</sup>. Una tale ridefinizione convenzionale non basta infatti a spogliare la parola di quella ben più ricca aura semantica che le deriva dal suo significato filosofico e che, chiamando in causa una potestà normativa in cui si riassume l'essenza stessa della sovranità, porta inevitabilmente a collocare le comunità minori su un piano molto prossimo a quello dello Stato. Sostituire il 'νόμος' con il ben più modesto 'αρχή', significa appunto chiarire una volta per sempre che Comuni e Province non sono titolari di alcuna capacità di autodeterminazione assoluta né, quindi, di alcun potere originario, ma che ogni loro attributo potestativo è il necessario prodotto di una delega statale — tanto che autarchia sta, secondo l'analisi di Romano, per « amministrazione indiretta dello Stato, compiuta da una persona giuridica per diritto subbiiettivo e nell'interesse, oltre che dello Stato, anche suo proprio » <sup>(134)</sup>. Giusto, quindi, è espungere 'autonomia' dal piano del diritto positivo per ricacciarla in quel dominio della storia da cui essa è uscita impropriamente solo una quarantina d'anni

---

Zanobini, Milano, Giuffrè, 1950, vol. II, *Diritto amministrativo*, p. 18). Non sapremmo dire quale sia l'esatto significato di questo silenzio, forse da leggere come un tentativo di non cozzare in modo frontale contro chi ancora aderiva ai valori tradizionalmente veicolati dal nostro termine.

<sup>(132)</sup> C.F. FERRARIS, *Teoria del decentramento amministrativo*, Milano-Palermo, Sandron, 1898<sup>2</sup>, p. 4.

<sup>(133)</sup> Ivi, p. 5.

<sup>(134)</sup> ROMANO, *Decentramento amministrativo*, cit., p. 52.

prima. Quel senso di «sovranià relativa, di partecipazione alla sovranià»<sup>(135)</sup> che il lemma porta iscritto su di sé, lo rende atto ad evocare un paesaggio pre- o proto-statuale, non certo lo scenario uscito dalla Rivoluzione francese. «Storicamente, il concetto di autarchia si è sviluppato da quello d'autonomia» e ne ha oggi preso felicemente il posto<sup>(136)</sup>. Si lasci dunque autonomia agli storici, sgombrando il terreno della contemporaneità da una nozione che più non le pertiene. Un invito, questo, accolto dai giuristi dell'età giolittiana con un'immediatezza ed un'unanimità che ancor oggi non cessano di stupire e che portarono ad una pressoché istantanea radiazione del nostro termine dal loro linguaggio.

5. *Ancora in Italia: dal primo Novecento alla 'Repubblica delle autonomie'.*

Alla fine del secolo, dunque, il percorso italiano inizia una virata che lo porta a riaccostarsi in certa misura a quello francese, sia pur indipendentemente da qualsiasi influsso diretto da parte della dottrina transalpina. Come in Francia, anche da noi si scopre ora che la natura dello 'Stato moderno' è incompatibile con l'esistenza di qualsiasi sacca di potere originario e si tende dunque a ripensare il fenomeno delle libertà locali in una prospettiva non lontana da quella abbracciata da Hauriou all'inizio degli anni Novanta — quella, cioè, di un autogoverno fondato esclusivamente su di una concessione statale. Il fatto poi che questa concessione vada a beneficio non di semplici uffici interni dell'amministrazione statale, ma di veri e propri enti, forniti di organizzazione, patrimonio, bilancio e competenze proprie, nulla toglie al carattere interamente derivato di questi ultimi ed alla loro completa inclusione entro la sfera dell'amministrazione esecutiva statale. Ciò provoca un certo riallineamento delle due tradizioni anche sul piano linguistico. L'espunzione di 'autonomia' dal vocabolario giuridico conduce ad un forte rilancio di 'decentramento': vocabolo di uso già comunissimo, sì, nel corso dell'Ottocento liberale, ma che in quella fase, più che

---

<sup>(135)</sup> T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, Modena, Tipografica, 1904, p. 86.

<sup>(136)</sup> Ivi, p. 85.

come tipo organizzativo giustapposto ad una articolazione ‘autonomica’ dei poteri locali, era percepito come il mezzo per realizzare pienamente quest’ultima. Ora invece lo ‘sguardo dal centro’ s’impone come unica angolazione possibile per cogliere la dimensione territoriale dello Stato. L’autarchia esiste solo in quanto filiazione del decentramento statale; e quest’ultimo (il decentramento ‘autarchico’, cioè per enti, in contrapposizione a quello semplicemente ‘burocratico’ o per organi, corrispondente alla francese ‘déconcentration’<sup>(137)</sup>) è il solo modo con cui si può realizzare un certo grado di pluralismo nell’ambito di un’organizzazione pubblica altrimenti coincidente senza residui con la persona statale.

Beninteso: cacciata dalla lingua dei dottori, ‘autonomia’ si avvia a vivere in questi stessi anni una stagione di straordinaria fortuna nell’ambito del linguaggio politico, destinata a proseguire fino alla consolidazione del fascismo. Con la fine dell’Ottocento, del termine si sono infatti impadroniti i grandi movimenti di massa, che lo declinano ora in un senso apertamente polemico nei confronti di uno Stato liberale in cui non si riconoscono più. Il popolo italiano ha una « missione che sembra provvidenzialmente legata alla maggiore espansione della sua autonomia locale », scrive per esempio Toniolo nel ’96: aggiungendo subito che per una vera attuazione delle autonomie comunali non solo si deve riconoscere che « la esistenza giuridica dei Comuni non è filiazione dello Stato », ma occorre anche assegnare agli enti minori la generalità dei compiti pubblici, lasciando al centro quelli soltanto che non possano « adempiersi adeguatamente se non prescindendo dalle varietà locali »<sup>(138)</sup>. L’idea stessa di promuovere, nel 1901, quella Lega tra i Comuni del regno da cui trarrà origine l’ANCI, nasce dall’urgenza di rivendicare

---

<sup>(137)</sup> Termine, quest’ultimo, coniato dalla dottrina d’oltralpe in margine al decreto napoleonico del 25 marzo 1852, col quale, sotto la copertura di un provvedimento per la « décentralisation », si accrescevano in realtà soltanto le competenze prefettizie a detrimento di quelle dei ministeri e del governo centrale (G. SAUTEL, *Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif: aux origines du terme ‘déconcentration’*, in *Mélange Burdeau*, cit., pp. 981-989).

<sup>(138)</sup> G. TONIOLO, *Precisazioni sulle autonomie comunali. Osservazioni e discussioni durante il secondo congresso cattolico italiano* (1896), in Id., *Democrazia cristiana. Istituti e riforme*, Città del Vaticano, Comitato Opera omnia Giuseppe Toniolo, vol. II, 1951, pp. 40-43.

una « autonomia tributaria e amministrativa » fin lì inesistente e pur « necessaria alla funzione economica [...] del Comune moderno » (139). Così ancora, per Salvemini la parola si coniuga con lo sradicamento dei controlli tutori, con l'« abolizione delle province e delle prefetture » e con una nuova legislazione che limiti l'intervento dello Stato nella vita dei Comuni ai soli casi eccezionali accertati con legge speciale del Parlamento (140). « I Comuni han perduto interamente la loro autonomia, la loro personalità », denuncia Sturzo nel 1902: e soltanto una aperta ribellione contro questo « immenso organismo moderno che si chiama Stato » — « enorme piovra [...] che assorbe la vita comunale e la riduce a carattere politico » — potrà reintegrarli nei loro diritti (141).

Cultura giuridica e dibattito politico imboccano dunque, a questa altezza, due percorsi assolutamente divergenti: dando luogo, tuttavia, a una situazione meno contraddittoria di quanto possa apparire. Nel passaggio, infatti, da un'amministrazione notabile ad una primissima forma di governo di partito, 'autonomia' si è infatti caricata per tutti di una connotazione del tutto nuova rispetto alla prima età liberale. Essa non esprime più il positivo godimento, da parte degli enti locali, di quella circoscritta capacità di autogoverno loro riconosciuta fin dall'unificazione, ma l'aspirazione a trasformare Comuni e Province nei teatri di una nuova politica, decisamente alternativa a quella di un centro ancora quasi del tutto sordo ai richiami della società di massa. La differenza è che i giuristi ritengono che, proprio per questo, il concetto sia costituzionalmente incompatibile con la cornice del loro Stato moderno-contemporaneo, personalizzato, compatto e monocefalo; mentre i vari gruppi mobilitati in suo sostegno ne denunciano la negazione da parte di quello Stato stesso come un intollerabile abuso.

---

(139) Così la celebre delibera del Consiglio comunale di Parma approvata il 23 febbraio 1900, in *Per la storia dell'ANCI*, a cura di R. Ruffilli, M.S. Piretti, Roma, edizioni ANCI, 1986, p. 193.

(140) G. SALVEMINI, *L'autonomia comunale e il prossimo congresso di Parma*, (1901), ancora in *Per la storia dell'ANCI*, cit., p. 198.

(141) L. STURZO, *Programma municipale*, relazione al 1° convegno dei consiglieri cattolici siciliani, novembre 1902, in Id., *La regione nella nazione, Opera omnia*, vol. XI, Bologna, Zanichelli, 1974, pp. 119-120.

Difficile penetrare fino in fondo le ragioni che spinsero la giuspubblicistica italiana verso una chiusura così radicale nei confronti della nostra espressione, sottoscritta senza riserve anche da giuristi ben difficilmente sospettabili di atteggiamenti statolatrici (basti pensare a Silvio Trentin, che ancora nel 1924, poco prima di prendere la via di un esilio che lo avrebbe portato a divenire uno dei padri del pensiero federalista italiano, sentiva il bisogno di spiegare in una importante prolusione come ‘autonomia’ fosse nozione per sua natura incompatibile con la posizione di qualunque ente diverso dallo Stato e che solo ‘autarchia’ riuscisse ad esprimere correttamente il rapporto tra quest’ultimo e le collettività minori <sup>(142)</sup>). È ovvio, comunque, che un ruolo decisivo nel determinare un allineamento tanto generale dovette giocare lo spiccato tecnicismo di ‘autarchia’, che in una stagione di fortissima specializzazione disciplinare non poteva non esercitare una irresistibile attrazione sui nostri giuristi. Proprio per questo, d’altra parte, ‘autonomia’ non scomparve mai del tutto dal loro vocabolario. Se ‘autarchia’, infatti, era termine assolutamente idoneo ad indicare tutta l’attività strettamente amministrativa degli enti locali, a carattere ‘provvedimentale’, proprio sul piano tecnico essa risultava meno soddisfacente se riferita alla loro funzione normativa. Nel momento in cui un Comune emanava un regolamento, era innegabile che esso producesse piuttosto un ‘νόμος’ che un ‘αρχή’: per cui sembrò a molti naturale (a partire dallo stesso Romano) recuperare la nozione di autonomia per coprire appunto l’attività di normazione subordinata affidata dallo Stato a Comuni e Province. In questo senso, gli enti locali ‘autarchici’ continuavano ad essere, in qualche misura, *anche* ‘autonomi’ fintanto che ad essi fosse conservata una certa potestà regolamentare propria (come scriveva Guido Zanobini nel 1931, «l’autonomia ha, infatti, nella funzione

---

<sup>(142)</sup> S. TRENTIN, *Autonomia - Autarchia - Decentramento*, ora in Id., *Politica e amministrazione. Scritti e discorsi 1919-1926*, a cura di M. Guerrato, Marsilio, Venezia, 1984, pp. 335-373. Citando Gioberti, in particolare, Trentin rilevava come «all’idea di autonomia [fosse] connaturata sempre, a guisa di elemento peculiare, la facoltà [...] di non pigliare altronde la propria legge e i beni che ne conseguono, nonché di governare gli enti subordinati comunicando loro la norma delle operazioni [...] La vera autonomia non può, adunque, concepirsi se non riferita allo Stato, la cui caratteristica appunto risulta sempre espressa dalla indipendenza sovrana del suo volere» (p. 338).

legislativa, la stessa posizione che l'autarchia in quella amministrativa » (143)).

Grosso modo questa è la portata semantica che il nostro termine continua a presentare fino alla fine del ventennio fascista. Un esempio per tutti è fornito dal *Dizionario di politica* del PNF del 1940, che dedica a 'autonomia' due voci correlate, redatte rispettivamente da Carlo Costamagna per il versante costituzionale e da Pietro Bodda per quello amministrativo. Chiarito in premessa, da Costamagna, che nell'ambito di una concezione « unitaria e totalitaria della comunità nazionale, il concetto di autonomia non può avere più il valore di un principio costituzionale », giacché « il sistema gerarchico e centralizzato dello Stato fascista non poteva più ammettere che le 'autorità locali' restassero fuori dai suoi quadri », Bodda precisava invece che per gli amministrativisti continuavano a darsi due nozioni di autonomia — l'una più generica, corrispondente alla capacità normativa riconosciuta dall'ordinamento a soggetti istituzionali diversi dal legislatore, e l'altra invece più specifica, riferita agli enti territoriali e funzionali, e definibile come quella « potestà che certi soggetti hanno di emanare norme giuridiche materiali che vengono a far parte dell'ordinamento complessivo dello Stato » (144). Se dunque autonomia continua a occupare un qualche spazio, esso appare rigorosamente circoscritto ad una facoltà regolamentare priva di ogni valenza costituzionale e collocata a latere della potestà di amministrazione autarchica. In questo contesto, l'unica dimensione in cui la cultura accademica italiana poteva ancora coltivare un suo interesse per l'autonomia territoriale era quella della comparazione costituzionale: come testimonia il saggio di Gaspare Ambrosini del 1933 sulla forma di Stato della Repub-

---

(143) G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia* (1931), ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 278; linea che era stata anticipata da Romano l'anno precedente, anche se in modo incidentale, discutendo la questione della natura dei contratti collettivi di lavoro, osservando che « secondo noi, è autonomia non solo quella di enti pubblici diversi dallo Stato, che del resto si può esplicitare con la forma del regolamento, ma anche il potere regolamentare degli organi dello Stato » (S. ROMANO, *Contratti collettivi di lavoro e norme giuridiche* (1930), ora in ID., *Scritti minori*, cit., pp. 295-296).

(144) *Autonomia, ad vocem*, in *Dizionario di Politica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia giuridica, 1940, vol. I, pp. 252-254.

blica spagnola, celebre per aver affacciato per la prima volta nella nostra letteratura il concetto di Stato regionale <sup>(145)</sup>. Definendo la Repubblica, fin dal suo primo articolo, come « uno Stato integrale compatibile con l'autonomia dei municipi e delle regioni », il testo costituzionale spagnolo del 1931 recupera, secondo Ambrosini, alcuni tratti tipici degli ordinamenti basso-medievali, secondo la presentazione correntemente accolta dalla coeva storiografia <sup>(146)</sup>. Al pari di quei loro lontani progenitori, anche i municipi e le regioni spagnole si presentano come soggetti collettivi che lo Stato non 'crea', ma 'riconosce', e che risultano quindi titolari di 'diritti proprii' dei quali il legislatore ordinario non può disporre. Del tutto inapplicabile a questa nuova realtà, in particolare, risulta il concetto di 'decentramento', che implica un abbandono dell'ente minore alla « disposizione completa e all'assoluta mercé » dello Stato, mentre qui esso si configura come una « entità politica » dotata di « una propria individualità e di una propria volontà, che sta, se pur con subordinazione, di fronte a quella dello Stato, e che lo Stato non può sopprimere o violare fin quando dura in vita la costituzione » <sup>(147)</sup>. E tuttavia, proprio questo suo riproporre lo schema di un ordinamento prestatuale porta l'autore a vedere in una soluzione del genere un « sistema [...] destinato ad agire solo in una fase transitoria », per poi sciogliersi necessariamente in uno Stato accentrato o federale <sup>(148)</sup>. L'idea di un ordinamento politico plurale, i cui singoli elementi costitutivi non abbiano ancora però « tutti i requisiti per

---

<sup>(145)</sup> G. AMBROSINI, *Un tipo di Stato intermedio tra l'unitario' e il 'federale, caratterizzato dall'autonomia regionale'*, in « Rivista di diritto pubblico » (1933), p. 92 e ss., ora in ID., *Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, URSS*, Roma, Edizioni italiane, 1950, pp. 7-15.

<sup>(146)</sup> Importante, nella costruzione di Ambrosini, il riferimento allo storico del diritto Arrigo Solmi, che aveva esplicitamente indicato tutta quanta la fase comunale come un « periodo dell'autonomia », individuata da due elementi costitutivi, « l'uno espresso nell'idea della libertà e della spontaneità di formazione e di sviluppo; l'altro rappresentato da un principio di concessione e di limite, derivante da un'autorità superiore » (A. SOLMI, *Storia del diritto italiano* (1<sup>a</sup> ed. 1927), Milano, Società editrice libraria, 1930, p. 411).

<sup>(147)</sup> AMBROSINI, *Un tipo di Stato intermedio*, cit., p. 13.

<sup>(148)</sup> *Ibidem*.

entrare nella categoria degli Stati membri »<sup>(149)</sup>, attribuisce a questo tipo di figura un carattere in qualche modo provvisorio. L'autonomia, insomma, appunto in ragione della sua radice antica, difficilmente può corrispondere per il giurista ad un assetto pienamente compatibile col tempo presente, né tantomeno rappresentare un principio *generale* di costruzione dello spazio politico.

È appunto su posizioni di questo tipo che troviamo ancora collocata, all'inizio, la gran parte dei giuristi presenti alla Assemblea Costituente. Nel clima dell'immediato dopoguerra, certo, 'autonomia' torna ad essere d'un tratto una delle parole-chiave del lessico politico, con la quale non è possibile ora non confrontarsi seriamente (tra i primissimi ad accorgersene, com'è noto, è proprio Romano, che nell'aprile del '45 dedica al lemma una lunga, densa voce del suo *Dizionario* <sup>(150)</sup>). Per un buon tratto, tuttavia, l'orientamento prevalente, condizionato dalla tradizione prebellica di cui si è appena detto — quella, per intenderci, della 'autonomia'-'autonormazione' —, a tutto pensò meno che ad assegnare alla nozione un ruolo-chiave sul piano della fondazione del nuovo Stato. Prendiamo, per esempio, il primo schema di progetto di quello che sarebbe poi diventato il Titolo V della Costituzione, redatto nell'autunno del 1946 da dieci membri della seconda sottocommissione dei Settantacinque. In esso, non solo non vi è la minima traccia dei principi generali contenuti nell'attuale art. 5 della Costituzione, ma la stessa qualifica di 'enti autonomi' è riservata soltanto alle future amministrazioni regionali (art. 2), che si era già convenuto di dotare di vere e proprie competenze legislative, mentre i Comuni sono ancora indicati come 'enti autarchici'(art. 18) <sup>(151)</sup>. Ambrosini stesso, presidente del Comitato dei dieci che aveva redatto quel progetto,

---

<sup>(149)</sup> Ivi, p. 14.

<sup>(150)</sup> *Frammenti di un dizionario giuridico* [1947], Milano, Giuffrè, 1953<sup>2</sup>, pp. 14-30.

<sup>(151)</sup> *Schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale*, consultabile on line in [www.archivio.camera.it](http://www.archivio.camera.it), *Assemblea Costituente (1946-1948), Documenti collegati a 'Comitato di redazione' - Progetto di Costituzione - Ordinamento regionale* (di seguito si trovano qui anche i verbali del successivo Comitato dei Diciotto sulla medesima materia); il documento è anche riprodotto in G. AMBROSINI, *Relazioni e discorsi parlamentari*, Palermo, Ires, 1953, pp. 39-40. Delle Province niente si diceva nel testo in quanto, a questo stadio dei lavori, esse erano ancora configurate

difese fermamente questa scelta linguistica di fronte alla Commissione dei Settantacinque contro Oliviero Zuccarini, che chiedeva invece di attribuire anche ai Comuni una piena « autonomia », sostenendo che, « mentre per autarchia si intende la potestà degli enti di amministrarsi da se stessi liberamente, di autogovernarsi, per autonomia si intende la potestà di dettarsi norme proprie, di crearsi un proprio diritto e perfino di autorganizzarsi. La prima è una potestà amministrativa, la seconda legislativa » (152). Riconoscere quindi a qualsiasi collettività territoriale la titolarità di un potere siffatto avrebbe implicato il rischio di un ritorno al medioevo. Come formula di mediazione tra le due posizioni, Mortati, appoggiato da Codacci Pisanelli, propose nella medesima seduta di definire i Comuni come « enti autarchici dotati di autonomia » — formula che permetteva di circoscrivere meglio le attribuzioni normative loro conferite in aggiunta alla loro vocazione ‘naturalmente’ autarchica — e su questa scelta si concluse sostanzialmente il dibattito in Commissione. Fu solo il cosiddetto Comitato dei Diciotto, incaricato tra il dicembre '46 e il gennaio '47 di mettere a punto il progetto definitivo per l'Assemblea, a maturare una decisa svolta lessicale, di cui tuttavia è impossibile ricostruire in specifico le tappe data l'assenza di verbali del Comitato stesso. Di certo, si sa solo che questo organismo cassò dal progetto ogni riferimento all'autarchia, dichiarando i Comuni « autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi della Repubblica », e soprattutto introdusse, in apertura al Titolo V, la norma che poi sarebbe divenuta l'attuale art. 5 (« La Repubblica italiana, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali. Attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, un ampio decentramento amministrativo. Adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento » (153)). L'opportunità di inserire una norma di principio del genere era emersa nel corso delle discussioni dei Settantacinque, ma

---

come semplici circoscrizioni di decentramento regionale e non come soggetti dotati di personalità giuridica.

(152) Seduta del 6 dicembre 1946, in [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), art. 128 cost.

(153) Si trattava dell'art. 106 del progetto (sempre in [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), art. 5); una versione leggermente diversa, ma solo per quanto riguarda l'ultimo comma, è conservata nelle bozze del Comitato dei Diciotto.

solo con riferimento « al principio di un largo decentramento amministrativo » e limitatamente, tra l'altro, ad una sua collocazione fra le disposizioni transitorie <sup>(154)</sup>. Fu dunque il Comitato a compiere quella coraggiosa « generalizzazione dogmatica » del concetto di autonomia che alcuni studiosi erano venuti auspicando già nel corso del 1946 <sup>(155)</sup> e che si accompagnò alla contestuale enunciazione del distinguo categoriale autonomia/decentramento così come ancor oggi lo si conosce in Italia <sup>(156)</sup>. Per consolidare, peraltro, la propria posizione in Costituzione, 'autonomia' avrebbe dovuto superare ancora la prova di un'aula assembleare nient'affatto persuasa della sua superiorità concettuale su autarchia (si pensi alla seduta del 17 giugno 1947, quando toccò a Meuccio Ruini di bloccare un tentativo di reintrodurre la formula dei « Comuni autarchici » rivendicando l'appartenenza di 'autonomia' ad una gloriosa tradizione linguistica nazionale rispetto alla quale l'autarchia romaniana aveva segnato soltanto una « discutibilissima » deviazione <sup>(157)</sup>); mentre lo sposta-

---

<sup>(154)</sup> Cfr., per tutte, la seduta conclusiva del 28 novembre '46, in cui Terracini si prese l'impegno di far introdurre questa norma nel testo definitivo del progetto.

<sup>(155)</sup> Pensiamo all'alto funzionario del Ministero dell'Interno Luigi Gioenco, autore di una serie di articoli pubblicati nel corso del '46 sul tema appunto delle libertà locali (L. GIOVENCO, *Autarchia amministrativa e governo locale - Cap. VI*, in « Corriere amministrativo », 1946, p. 49).

<sup>(156)</sup> Tutto ciò che sappiamo sulle ragioni che condussero alla formulazione della norma è consegnato a una scarna nota che si trova apposta accanto alla prima versione dell'attuale art. 5 nelle bozze di lavoro del Comitato dei Diciotto, accompagnata dalla glossa manoscritta « concordato provvisoriamente in riunioni parziali »: « Non sembra inopportuna, anche per lo stile della Costituzione in altre sue parti, una affermazione generale, trasportando qui gli accenni che fa il testo della seconda Sottocommissione in altri suoi articoli, al decentramento burocratico ed ai nuovi criteri che si dovranno seguire nella legislazione, e che, riducendo il contenuto delle leggi generali a principii essenziali, agevoleranno lo svolgimento della funzione legislativa » (www.archivio.camera.it, *Assemblea Costituente (1946-1948), Documenti collegati a 'Comitato di redazione' - Progetto di Costituzione - Ordinamento regionale*).

<sup>(157)</sup> « In Italia si è sempre parlato di enti autonomi » — rilevò in quella occasione il Presidente della Commissione dei Settantacinque — e benché sia poi « venuto uno scienziato eminente, il Santi Romano, che ha fatto una teoria dell'autarchia, teoria discutibilissima, che può essere accettata o no in sede dottrinale », il termine più antico risulta di gran lunga preferibile perché ancorato al « solido terreno della tradizione legislativa e politica » (www.nascitacostituzione.it, art. 129, seduta cit.; GUSTAPANE, *Profilo storico*, cit., p. 208). Un caso, si potrebbe dire, di felice 'reinvenzione' della

mento della norma generale sulle autonomie dal titolo V alla sua sede attuale, nell'ambito dei principi fondamentali, fu realizzata evitando di consultare direttamente l'Assemblea e rimettendone il compito alla Commissione di coordinamento in sede di revisione finale del testo, a discussioni ormai chiuse <sup>(158)</sup>.

L'esito della vicenda, certo, non fu casuale e rivela come una parte cospicua della dottrina guardasse ormai decisamente oltre la forma di Stato prefascista. E tuttavia, si sa, ancora per un buon ventennio 'autonomia' venne tenuta accuratamente ai margini del linguaggio amministrativo grazie a una lettura che la riduceva a potestà normativa indiretta dello Stato, facendone così semplicemente la sorella povera della vecchia autarchia <sup>(159)</sup>. Per niente turbati dall'accoglimento del lemma in costituzione (« le parole contano poco: occorre intendersi sul loro significato » <sup>(160)</sup>) i giuristi della stagione della inattuazione continuarono a far blocco sull'immagine di uno Stato amministrativo che non poteva consentire agli enti locali di sganciarsi dal proprio tronco. « Sarebbe un'impresa bizantina indugiare sulle varie accezioni dell'autonomia », scriveva per esempio Giuseppino Treves ancora nel '57, rilevando che l'unico senso giuridicamente rilevante del termine era quello di « un'attività legislativa o normativa » subordinata, quale da sempre era stata

---

tradizione, dal momento che anche autonomia, pur essendo di certo più risalente della sua concorrente concettuale, non poteva vantare poi un'anzianità assoluta incomparabilmente maggiore dell'altra.

<sup>(158)</sup> [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), art. 5, seduta del 27 giugno 1947: a richiedere lo spostamento era stato il repubblicano Tommaso Perassi, mentre fu Terracini, come Presidente dell'Assemblea, a rimettere la questione al Comitato di coordinamento.

<sup>(159)</sup> Per tutti, A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 62-67, con riferimenti alla letteratura del periodo; ma sulla contrastata fortuna del concetto tra Costituente e centrismo, cfr. ora soprattutto P. AIMO, *L'idea di autonomia nelle riviste giuridiche (1946-1953)*, in *Le autonomie locali dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 3-44, da cui si evince come gran parte dei tecnici continuino a considerare in questi anni 'autonomia' come una locuzione « volgare », o quantomeno « poco ortodossa », se non addirittura come una « pietosa bugia » del costituente, subito smentita dalla dura lezione dei fatti a cui il giurista non può non prestare tutto il suo ossequio.

<sup>(160)</sup> G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », VII (1957), p. 291.

riconosciuta « a qualsiasi ente pubblico »<sup>(161)</sup>. « L'autonomia dunque — poteva concludere il nostro giurista — non si distingue per requisiti sostanziali dalla potestà regolamentare dello Stato » e si configura piuttosto come un semplice attributo aggiuntivo dei soggetti autarchici<sup>(162)</sup>.

Furono singole voci, come quelle di Esposito, di Giannini o più tardi di Benvenuti, ad attribuire poco per volta al vocabolo un significato ben più ampio di quello, tutto tecnico e interno al vecchio sistema, di auto-normazione. Autonomi *ex art. 5*, cominciarono a insegnare questi giuristi, non sono gli enti « che possono emettere in qualche caso sporadico atti normativi », com'è da sempre accaduto in una forma o nell'altra, ma solo quelli « posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato »; ovvero ancora enti che « siano così fatti e organizzati, e abbiano tanto potere, da assurgere a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello Stato », esercitando un'azione « rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio »<sup>(163)</sup>. Il riferimento alla potestà normativa, al gesto del normare, vale dunque come semplice spia di una ben più ampia capacità kantiana di auto-determinarsi inerente ad ogni collettività locale e tale da conferire ad essa il carattere di un ordinamento proprio<sup>(164)</sup>. Una ridefinizione del lemma, questa, che a sua volta s'innesta su un'immagine del rapporto costituzione/amministrazione completamente rovesciata rispetto a quella della tradizione prefascista e di cui Feliciano Benvenuti ebbe ad offrire forse la formalizzazione più felice attraverso la nota figura dell'« ordinamento

---

<sup>(161)</sup> *Ibidem.*

<sup>(162)</sup> Ivi, p. 292. Nello stesso senso autorevolmente, e in conformità con la dottrina da lui stesso svolta nel 1930, G. ZANOBINI, *Autonomia pubblica e privata*, in *Studi in onore di F. Carnelutti*, Padova, Cedam, 1950, vol. IV, poi in *Id.*, *Scritti vari*, cit., p. 273 e ss.

<sup>(163)</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5*, in *Id.*, *La costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, pp. 78-80.

<sup>(164)</sup> Cfr. ancora in questo senso M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », I (1951), pp. 852-833, e in modo ancor più esplicito *Id.*, *Autonomia pubblica, ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, 1959, pp. 364-365.

repubblicano » (« la nuova Costituzione ha, in realtà, profondamente innovato nella struttura dello Stato, introducendo la concezione di un ordinamento repubblicano che corrisponde all'insieme dei soggetti che agiscono nell'ambito della comunità, sicché lo Stato, come persona giuridica, non è più oggi l'ente sommo e comprensivo titolare sostanziale della sovranità, ma è dato dalla somma di tutti quei soggetti e, primi fra tutti, dagli enti locali » (165)).

È l'inizio di una nuova stagione, nel corso della quale 'autonomia' si riconquista un posto di prima fila non solo nell'ambito del lessico amministrativo, ma anche di quello costituzionale. La dottrina italiana, infatti, sollecitata da un movimento trasversale d'opinione che a partire dalla metà degli anni Sessanta identifica anzitutto la riforma dello Stato nella realizzazione di una vera « Repubblica delle autonomie » (166), accantona gradualmente le proprie riserve nei confronti della nostra nozione, convertendosi ad uno « Stato a democrazia pluralistica » basato sul principio della « non-sufficienza dei centri » (167) e nel quale tutto il governo locale viene ripensato secondo forme ormai affrancate dalla sua antica assimilazione alla amministrazione statale (168).

## 6. *Gli itinerari del presente: quale futuro per 'autonomia' nello scenario dell'arena pubblica'?*

Del tutto inconferente, rispetto a un'indagine sui lessici, sarebbe qui soffermarsi sull'almeno trentennale lavoro che ha portato

---

(165) F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in « Il nuovo osservatore », 1962, n. 6, p. 458 e ss., ora in Id., *Amministrazione pubblica e autonomie locali*, a cura di E. Rotelli, Milano, ISAP, 2010, p. 247.

(166) Espressione resa popolare, com'è noto, dall'omonimo volume del dirigente comunista Enzo Modica (Roma, Editori Riuniti, 1968), il cui orientamento è ulteriormente chiarito da un eloquente sottotitolo: « Momenti di dibattito e di azione politica per le regioni e le autonomie locali, contro il vecchio e il nuovo centralismo burocratico e autoritario ».

(167) L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento. Profili dogmatici*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 8 e 68.

(168) In quest'ultimo senso fondamentale è risultato, com'è noto, il contributo di Giorgio BERTI, *Caratteri dell'ordinamento comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969.

i giuristi italiani, dall'introduzione delle Regioni in poi, a trarre tutti i possibili corollari da questa nuova nozione di autonomia come piena potestà di autodeterminazione politica degli enti territoriali. Un esame del genere poco o nulla aggiungerebbe ai profili semantici di cui abbiamo già segnalato il contenuto. Parimenti errato, tuttavia, sarebbe fermarci qui, assumendo come punto d'arrivo del nostro percorso l'autonomia degli anni Sessanta-Settanta. Come tutti sanno, infatti, le trasformazioni istituzionali degli ultimi due decenni hanno modificato non poco il profilo della forma di Stato italiana rispetto al suo originario disegno costituzionale. E questi sviluppi, per quanto non abbiano prodotto una precisa ridefinizione del nostro concetto (né siano forse in grado di produrla), hanno comunque lasciato traccia nel modo in cui i giuristi lo hanno riletto. Il nocciolo di questa trasformazione si può riassumere nel passaggio da un'autonomia *bilaterale* a un'autonomia *reticolare*: cioè, nel progressivo sbiadire dell'immagine originariamente caratteristica della nozione — quella di un ente superiore che riconosce una certa sfera di autogoverno ad un ente subordinato — a favore di un'altra, in cui questo riconoscimento è compiutamente operato dalla costituzione stessa e in cui quindi ogni ente autonomo lo è già, *ipso iure*, non solo verso lo Stato, ma anche verso tutti gli altri.

Fino alla prima metà degli anni Novanta, la nostra dottrina è ancora ferma alla prima delle due figure. Autonomia, scrive per esempio l'amministrativista Alberto Romano in una nota voce enciclopedica dell'87, è sì una « situazione all'interno di una relazione, di un rapporto »: ma essa stessa è il frutto di una « derivazione » o di un « riconoscimento » da parte del soggetto eminente di quel rapporto — lo Stato sovrano —, che in un modo o nell'altro continua quindi ad esercitare un potenziale dominio sull'ordinamento inferiore <sup>(169)</sup>. Ora, è proprio questo che una parte crescente della dottrina avverte come dissonante rispetto al tenore di un articolo 5 della Costituzione in cui ora si legge una promessa di rinnovamento molto più avanzata e solo in parte mantenuta dalle altre disposizioni della Carta. « Al fondo — scriverà qualche anno dopo Paolo Caretti — ciò che prevale, almeno nelle disposizioni del Titolo V della

---

<sup>(169)</sup> A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto quarta edizione, Discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, UTET, 1987, p. 33.

Costituzione, è una concezione dell'autonomia come eccezione rispetto ad una regola, rappresentata dal principio unitario, la cui tutela si intende riservata al solo livello centrale di governo »<sup>(170)</sup>. La delusione generale per gli esiti di una riforma regionale che pare sfociata solo nella reduplicazione, a livello periferico, di tutti i vizi del vecchio centralismo, spinge a guardare più oltre e a contestare il principio stesso di « un'unità statale intesa come dato a priori » piuttosto che come « elemento da costruire col concorso, sia pure differenziato, di una pluralità di centri di mediazione degli interessi sociali »<sup>(171)</sup>. Complice, dunque, anche una scienza politica che ha già da tempo denunciato i limiti epistemologici del concetto di autonomia, proponendone la sostituzione, per quanto di sua competenza, con quelli di 'relazioni intergovernative' o di 'multilevel governance'<sup>(172)</sup>, la giuspubblicistica italiana di questi anni prende le distanze in modo sempre più netto da un'autonomia di stampo ottocentesco, « legittimata all'azione da una sorta di delega da parte del potere sovrano », per cercare invece di pensare la nostra nozione al di fuori dello schema stesso della sovranità<sup>(173)</sup>. L'occasione decisiva si offre col Trattato di Maastricht del 1992: che pur non incidendo immediatamente sull'ordinamento amministrativo interno degli Stati dell'Unione introduce però nel dibattito una nozione — quella di sussidiarietà — di cui i giuristi s'impossessano subito per risagomare il contenuto della loro vecchia autonomia. « Il significato vero della sussidiarietà » — scrive per tutti Feliciano Benvenuti attorno al 1995, nel dichiarare che il principio deve intendersi a tutti gli effetti contenuto nell'art. 5 della Carta repubblicana — è di presupporre, « come momento fondamentale, quello dell'autogenesi dell'autonomia » e di restringere dunque « i poteri dell'amministrazione statale alla funzione di sostenere, ma non anche di imporre o consentire, le decisioni che riguardano la vita, i bisogni, gli interessi

---

<sup>(170)</sup> P. CARETTI, *La riforma del sistema delle autonomie. Per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in « Le Regioni », XXII (1995), p. 713.

<sup>(171)</sup> *Ibidem*.

<sup>(172)</sup> Cfr. per es. B. DENTE, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, il Mulino, 1985, pp. 22-31.

<sup>(173)</sup> Così un vecchio campione della battaglia autonomistica degli anni Sessanta come Giorgio Berti: G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, Cedam, 1994, p. 261.

delle società autonome » (174). La sussidiarietà, in effetti, fornisce la leva per sottrarre definitivamente allo Stato il potere di definire quale debba essere, di volta in volta, il contenuto concreto dell'autonomia e trasforma appunto quest'ultima in una condizione 'auto-genetica', capace di realizzarsi senza più bisogno di alcuna derivazione. Il criterio sussidiaristico, infatti, una volta recepito dall'ordinamento (come comincerà ad avvenire di lì a poco con la legge Bassanini del '97), permette di superare finalmente il concetto di una autonomia intesa come semplice libertà di amministrare all'interno del « campo lasciato libero dalla legge » e di chiudere dunque la lunga stagione in cui essa ha costituito più « un oggetto dell'azione legislativa » che « un limite alla discrezionalità del legislatore » (175). L'amministrazione locale non è più autonoma, ora, per effetto di « una limitazione che la legge impone a se stessa » (176), ma in virtù di un principio oggettivo di ordine costituzionale, che assegna ad ogni collettività territoriale una sfera di competenze proprie in ordine alla soddisfazione di tutti quei bisogni che non richiedano l'intervento di un livello superiore di governo. La riforma del Titolo V, approvata nel marzo del 2001, porta a compimento questo processo, costituzionalizzando il principio di sussidiarietà e sancendone l'applicazione non ai soli rapporti tra Stato nazionale e enti di penultimo livello (come accade nello schema classico dello Stato federale), ma a tutte quante le collettività territoriali, ordinate ora secondo una sequenza ascendente che sottolinea il definitivo rifiuto della vecchia immagine gerarchica dell'ordinamento (« Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane,

---

(174) F. BENVENUTI, *Intervento, in Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, a cura di F. Roversi Monaco, Milano, Maggioli, 1997, p. 50 (il convegno di cui il volume raccoglie gli atti si era tenuto due anni prima). « Il centro di gravità del sistema », aggiunge Benvenuti, risulta ora spostato « dallo Stato centralistico e onnipresente ad uno deconcentrato, fondato su una rete di amministrazioni che non devono essere fondate, ma autofondarsi » (p. 49).

(175) G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, a cura di T. Groppi, Torino, Giappichelli, 1998, p. 17.

(176) *Ibidem*.

Regioni e Stato, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»: art. 118). Ed è appunto al termine ‘autonomia’ (ricorrente ben nove volte nel testo attuale, di contro alle quattro del precedente) che il nuovo modello soprattutto si affida per definire se stesso, a partire dalla nota formulazione dell’art. 114 (« I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principî fissati dalla Costituzione »). Se a ciò si aggiunge che il nuovo testo unico del 2000 sull’ordinamento degli enti locali, riabilitando un termine lungamente bandito dal nostro linguaggio legislativo quale quello di « comunità », aveva già riferito ‘autonomia’ non più agli enti pubblici territoriali, ma appunto alle ‘comunità’ ad essi sottostanti, che nella loro originarietà diventano ora le vere protagoniste della nuova scena istituzionale (« le comunità locali, ordinate in Comuni e province, sono autonome »<sup>(177)</sup>), si può capire come l’inizio del nuovo secolo abbia segnato l’avvio di una specie di seconda giovinezza per il nostro vocabolo<sup>(178)</sup>. Ad una vecchia nozione rivendicativa dell’autonomia, funzionale ad affermare i diritti dei corpi locali nei confronti di un sovrastante Stato sovrano, se ne sostituisce un’altra, che non solo dà per acquisita a priori l’esistenza di quei corpi, ma anche il tipo e la quantità di compiti spettanti a ciascuno di essi, e toglie così allo Stato (ora divenuto uno dei tanti soggetti dell’ordinamento) ogni pretesa di candidarsi a garante dell’interesse generale. Lo stesso testo dell’art. 5 si apre a una nuova lettura. Mentre il celebre incipit di quella disposizione (« La Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali ») sembra riferirsi ancora ad un’autonomia vecchio stile, di tipo essenzialmente difensivo, il nucleo forte della norma viene ora individuato nell’impegno della Repubblica stessa ad « adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del

---

<sup>(177)</sup> Legge 18 agosto 2000, art. 3, 1° co.

<sup>(178)</sup> In tale nuovo quadro, « l’autonomia non definisce tanto il modo di organizzarsi di un ente, né qualifica la sua posizione all’interno dell’organizzazione statale, piuttosto rappresenta il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo, fornita di propria identità » (G. ROLLA, *Il difficile equilibrio tra autonomia ed unità nel regionalismo italiano*, in *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, a cura dello stesso, Torino, Giappichelli, 2004, p. 6).

decentramento ». Divenuta, cioè, condizione strutturale dell'ordinamento, l'autonomia non ha più bisogno di essere 'riconosciuta' dall'alto, ma richiede piuttosto di essere gestita in forme adeguate alla sua natura — forme che non cerchino di forzare (verrebbe da dire, *inutilmente*) un assetto sottratto ormai alla disposizione di qualsiasi protagonista <sup>(179)</sup>. Da un'autonomia bipolare, insomma, come si diceva sopra, siamo passati ad una autonomia relazionale, i cui rapporti « si possono descrivere come un sistema reticolare in cui ogni nodo è un soggetto portatore d'interessi e in cui i rapporti tra i vari soggetti sono potenzialmente infiniti, perché ognuno di essi può collegarsi con gli altri in una molteplicità di combinazioni » <sup>(180)</sup>. « La nozione di autonomia — si è detto ancora — è mutata ormai definitivamente con l'introduzione del principio di sussidiarietà poiché questo criterio, imponendo l'individuazione dei destinatari delle funzioni in ragione delle azioni da esplicare e del fine da perseguire, è estraneo alla rivendicazione di potere da parte dei diversi livelli territoriali e richiede una valutazione di funzionalità » <sup>(181)</sup> — anzi, tende a risolversi completamente in una valutazione di questo tipo.

Molti elementi sembrano suggerire, in conclusione, che il percorso storico del nostro concetto sia giunto a un tornante decisivo, nel quale le tensioni che ne hanno accompagnato la storia sono prossime a sciogliersi in una compiuta formalizzazione all'interno della figura del cosiddetto « multilevel constitutionalism ».

Non è però detto che la vicenda sia incamminata verso un esito del genere. L'indebolirsi del paradigma statale, infatti, se per un verso gioca ovviamente a favore di un rafforzamento di 'autonomia', per un altro minaccia di minare le ragioni stesse che stanno all'origine del successo della nozione. Se è vero, in particolare, che 'autonomia' ha fin dall'inizio legato le sue fortune all'affermazione dello Stato, offrendosi come uno dei termini più utili, in Italia

---

<sup>(179)</sup> Così, per tutti, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 179-221.

<sup>(180)</sup> *Ibidem*.

<sup>(181)</sup> M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 577.

almeno, a limitarne la potenziale invasività, non è escluso che il progressivo *evanescere* di quest'ultimo come entità amministrativa possa finire per rendere superfluo un concetto che ha trovato da sempre in questa tensione la sua vera ragion d'essere. Paradossalmente, potrebbe essere proprio la tendenza sempre più diffusa a pensare l'ordinamento non più secondo lo schema tradizionale della piramide di autorità, ma in base, per esempio, a quello elazariano dell'"arena" o della 'matrice' — di gran voga, negli ultimi anni, tra i nostri giuristi — a mettere fuori causa il nostro lemma <sup>(182)</sup>. Il modello dello Stato-arena, infatti (che è quello di cui si servono da tempo gli anglosassoni per riferirsi agli ordinamenti federali) <sup>(183)</sup>, muove dall'idea di una 'non centralizzazione' strutturale di questo tipo di Stati, che si basano su una « dispersione di poteri tra i vari centri » <sup>(184)</sup> regolata in termini convenzionali. In uno scenario del genere, ci si può allora chiedere, sarà ancora utile e significativa una nozione come quella di autonomia, nata storicamente per occupare un'area intermedia tra gli ordinamenti 'decentrati' alla francese (usando ancora le categorie di Elazar) e quelli appunto assolutamente 'non centralizzati' all'americana? Concepita per sfidare continuamente la sovranità dello Stato in nome del diritto delle comunità intermedie ad esistere di per sé, autonomia ha però sempre implicato una piena accettazione della forma unitaria (ed è proprio per questo, anzi, che essa ha finito per costituire, più che un istituto definibile con giuridica esattezza, un concetto dialettico suscettibile di esser colto soprattutto in negativo: non indipendenza, ma 'non-dipendenza'; non libertà, ma 'non-soggezione'; non originarietà, ma

---

<sup>(182)</sup> L'immagine dell'arena, si sa, pur affacciata nel linguaggio della giuspubblicistica italiana nel senso per noi rilevante già a partire dagli anni Novanta, viene per così dire canonizzata da Sabino Cassese in un celebre saggio del 2001 (S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 2001, pp. 601-650), benché senza una specifica attenzione al problema dell'assetto territoriale.

<sup>(183)</sup> Il suo ideatore, com'è noto, è D.J. ELAZAR, *Exploring federalism* (1987), trad. it. *Idee e forme del federalismo*, a cura di L.M. BASSANI, Milano, Comunità, 1995, spec. pp. 28-33.

<sup>(184)</sup> Ivi, p. 29.

‘non-derivazione’ etc. <sup>(185)</sup>). Ora appunto che questa unità dell’ordinamento non è più impersonata dallo Stato, essa dovrebbe scaturire dall’equilibrio immanente alla ‘rete’. Il che vuol dire probabilmente che autonomia, per confermare la sua centralità all’interno del nuovo panorama, dovrebbe cominciare a veicolare, accanto alla sua tradizionale istanza di separatezza, anche un senso forte di condivisione e di corresponsabilità <sup>(186)</sup>.

Senza addentrarci più oltre sul terreno dei pronostici (tanto più incerti in quanto il quadro dell’attuale crisi mondiale spinge sotto molti profili in senso inverso rispetto alle tendenze centrifughe ora richiamate <sup>(187)</sup>), chiudiamo invece il nostro excursus ricordando come, a fronte di questo così mosso paesaggio italiano, lo scenario della dottrina francese presenti, per l’ultimo periodo, ben poche novità rispetto al punto in cui lo abbiamo lasciato in chiusura del paragrafo 3. Nonostante, infatti, le importanti trasformazioni a cui l’assetto territoriale è andato anche qui incontro negli ultimi decenni del Novecento (si pensi solo alla riforma regionale del 1982, che ha aggiunto un terzo livello di collettività territoriali ai due precedenti), la nozione di autonomia è rimasta del tutto ai margini del linguaggio amministrativo, completamente schiacciata dall’indiscussa egemonia di ‘décentralisation’.

Vittima dell’inattaccabile postulato per cui « seul l’Etat est une réalité politique », e più in generale dell’assioma che sancisce « une véritable identification entre l’Etat et la politique » <sup>(188)</sup>, l’autonomia

---

<sup>(185)</sup> Così T. GROPPÌ, ‘Autonomia’, *ad vocem*, in ID., *Il federalismo*, Bari, Laterza, 2004, p. 27.

<sup>(186)</sup> Questa sembra essere in qualche modo l’indicazione scaturente dalle analisi del panorama degli ultimi anni, inevitabilmente sensibili soprattutto al senso di precarietà e di incertezza promanante da un sistema che « chiude ad ogni prospettiva di rafforzamento in senso regionale o in senso federale classico », sia alla tedesca che all’americana, e che quindi sembra destinato a trovare solo in se stesso un punto d’equilibrio accettabile (F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema instabile delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2007).

<sup>(187)</sup> E se non ridimensiona, quindi, certo rimodella anche il significato della autonomia reticolare di cui si è detto fin qui: L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l’autonomia territoriale all’epoca della crisi*, in « Le Regioni », XL (2012), pp. 844-896.

<sup>(188)</sup> J. CHAPUISAT, *Autonomie territoriale et régionalisation politique*, in « Actualité juridique. Droit administratif », 1983, n. 2, p. 60.

francese non è mai riuscita a veicolare l'idea di un'attitudine dell'ente locale a perseguire un indirizzo politico proprio, eventualmente anche diverso da quello statale. Il senso del lemma è rimasto quindi circoscritto al significato letterale di capacità normativa, in un'accezione, si potrebbe dire, ancora parzialmente pre-kantiana (189). Ed è appunto di *questa* autonomia che trattano i pochi studi dedicati al tema negli ultimi decenni. I quali si muovono, all'ingrosso, lungo lo stesso sentiero battuto dalla scienza amministrativa italiana avanti la svolta costituente: negando, in particolare, la titolarità di qualsiasi « *pouvoir normatif initial* » — cioè originario — in capo alle « *collectivités territoriales* » ed ammettendole ad esercitare certe potestà normative solo in presenza di una delega legislativa espressa (190). 'Décentralisation', a sua volta, per quanto abbia costituito l'oggetto di un ininterrotto, articolatissimo dibattito dottrinale, conserva tuttora, all'ingrosso, il suo significato di fine Ottocento: quello, cioè, di uno Stato che sceglie di organizzarsi anche per enti, oltre che per organi, continuando tuttavia a considerare le 'personnes morales' costituite fuori di sé come altrettante emanazioni di se stesso e quindi, per esempio, ad esercitare su di esse quella serie di controlli che in Francia non si è mai cessato di ricomprendere sotto il nome di 'tutelle administrative' (benché dal 1982 quest'ultima non si eserciti più secondo le classiche modalità preventive ottocentesche) (191). Una peraltro abbastanza controversa riforma costituzionale del 2003, integrando il primo articolo della

---

(189) Così, per es., D.G. TSIROPINAS, *Aspects des problèmes de la centralisation et de l'autonomie administratives*, in *Mélanges Sfériades*, Athènes, 1961, vol. II, pp. 733-772, a cui si deve un tentativo di definizione del concetto ancor oggi molto citato.

(190) Questa, almeno, la conclusione dello studio più ampio uscito negli ultimi anni ed appoggiato a un ampio esame delle varie tesi circolanti in dottrina e in giurisprudenza: M. JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Paris, L.G.D.J., 1998.

(191) Ancora oggi, per quanto rivitalizzato da una riflessione fattasi particolarmente intensa soprattutto nel corso degli ultimi vent'anni, il « local » continua a presentarsi come il prodotto di « *autant de concessions d'un Centre qui accepte de reculer pour lui faire place, pendant tout le temps où sa propre affirmation directe ne lui semble pas nécessaire* » (J. CAILLOSSE, *Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 30.

Costituzione del 1958 — « La France est une République indivisible » — con la precisazione « son organisation est décentralisée », ha definitivamente ribadito questa particolare natura dell'ordinamento, confermando però al tempo stesso il suo carattere strutturalmente monistico <sup>(192)</sup>. Né il quadro sembra molto mutato a seguito delle progressiva valorizzazione giurisprudenziale di una formula già contenuta nella Costituzione del 1946 e quindi ripresa anche dalla Carta attuale — quella cioè della « libre administration des collectivités territoriales » <sup>(193)</sup>. Tale principio pare corrispondere in sostanza al versante 'politico' della 'décentralisation', ovvero al diritto degli enti locali di gestire i propri affari nei limiti delle loro competenze tramite il sistema elettivo: senza, però, che ciò sconfini in alcun modo in una potestà di auto-organizzarsi e neppure nell'esercizio di un potere regolamentare di ordine generale <sup>(194)</sup>. Alla fine, dunque, i rari partigiani attuali di una rivitalizzazione di 'autonomie' (i quali pure a buon diritto rilevano come il ricorso a questo concetto sia pressoché inevitabile in ogni tentativo definitorio di 'décentralisation') trovano così pochi appigli a sostegno della loro tesi nel diritto positivo da essere costretti a battere ancora le orme di Béchard, cercando conforto nella memoria storica di un antico regime che ha però il difetto di essere incorso in una negazione definitiva da parte della Rivoluzione <sup>(195)</sup>.

In conclusione, dunque, fin dal Settecento autonomia ha costituito un vocabolo interessante per chi ambiva a perpetuare in

---

<sup>(192)</sup> Mentre, ovviamente, non vi è alcuna costituzionalizzazione del termine 'autonomie', eccezion fatta per l'art. 74 che la riconosce alle « collectivités d'outre mer » dotate di uno statuto proprio, adottato dal legislatore nazionale su parere delle rispettive assemblee.

<sup>(193)</sup> Si tratta degli artt. 34 e 72 della Costituzione del '58: sui quali, per tutti, L. FAVOREU, *Libre administration et principes constitutionnels*, in *La libre administration des collectivités locales*, cit., pp. 63-71.

<sup>(194)</sup> E meno che mai è riuscito ad incidere sullo stato del lessico amministrativo il contatto col principio di sussidiarietà, che la dottrina francese ha avvertito come, almeno formalmente, poco compatibile con le basi costituzionali del proprio sistema: Y. MENY, *La sussidiarietà in Francia: la sostanza della parola*, in *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, cit., p. 123 e ss.

<sup>(195)</sup> Pensiamo a S. REGOURD, *L'autonomie communale: des vicissitudes de la théorie juridique aux enseignements de l'histoire*, in « Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation », I (1989), pp. 70-77.

qualche modo, nel seno dello Stato contemporaneo, quella relazione d'inclusione e insieme di separatezza che aveva caratterizzato per secoli la posizione dei corpi territoriali nell'ambito degli ordinamenti premoderni. La fortuna del lemma si è radicata alla confluenza di due tradizioni semantiche — l'una più aderente al suo significato originario di carattere 'internazionalistico', ma appunto per questo incapace di rimuovere dalla sua superficie quella certa opacità che ne aveva accompagnato l'utilizzo nel corso dell'evo antico; l'altra, invece, propria del linguaggio filosofico kantiano e idealista, che a partire dal primo Ottocento ha riverberato sull'uso istituzionale della parola la grande carica vitale di cui essa si era nel frattempo arricchita uscendo dal suo campo d'origine. Come si è visto, Francia e Italia hanno manifestato atteggiamenti diametralmente opposti rispetto all'offerta semantica del nostro termine. L'ordinamento francese, privo di ogni titubanza nel suo accettarsi come sovrana unità politica, ha affidato tutto il suo bisogno di traspirazione a livello locale ad un termine che ribadisce ed esalta il suo essere uno, chiudendo ogni porta alla recezione di autonomia. L'Italia, invece, ha mostrato un crescente interesse per un vocabolo che le permetteva di rilanciare la sua vocazione pluralistica, coltivandola ora sotto l'ombrello protettivo di un grande Stato nazionale. D'altra parte, anche da noi la forza evocativa del termine era destinata a generare un crescente disagio in una cultura giuridica sempre più condizionata dall'immagine di uno Stato personalizzato, per sua natura refrattario quindi ad ospitare entro i suoi confini una libertà diversa dalla propria. Di qui, l'inizio di quella parabola discendente che avrebbe portato ad una quasi completa rimozione del vocabolo dal linguaggio giuspubblicistico — salva la sua spettacolare, progressiva rimonta nel corso di un secondo Novecento segnato dalla dispersione dei centri e dal venir meno della immagine dello Stato-persona come unico titolare della libertà di volere. Difficile immaginare oggi due emisferi lessico-concettuali più lontani tra loro, dal punto di vista qui esaminato, di quelli corrispondenti ai nostri due paesi. Il che non toglie, però, che la trama della loro storia parallela appaia anche marcata da fortissimi elementi di contingenza e d'imponderabilità, legati ad imprevedibili contaminazioni linguistiche, all'impronta di singole personalità, al diffondersi di mode che sfuggono al controllo dei loro stessi iniziatori. Densi e strutturati quanto si

vogliano, i concetti giuridici sono sempre figli delle parole che li veicolano; e queste ultime conservano inevitabilmente qualcosa di volatile e di misterioso, che si sottrae ad ogni possibilità di compiuta comprensione.