

sce una peculiare posizione (d.p.r. 31-7-1980, n. 613; l. 23-5-1980, n. 211).

Tali fermenti rinnovatori sono tanto più accentuati nel settore degli enti pubblici associativi, specie alla luce delle originali — ancorché finora neglette — previsioni di cui agli artt. 114, 115 e 116 del d.p.r. n. 616 del 1977. Sembrano infatti verificarsi le condizioni per una revisione della disciplina degli enti associativi esercitanti pubbliche funzioni nel senso di assicurare loro una posizione diversificata, quale momento di collegamento tra società. L'A.C.I., per la sua storia e per le sue peculiarità, risulta proprio uno degli enti da cui iniziare questo nuovo approccio riformatore, specie per quanto attiene la configurazione dell'A.C.I. e degli A.C. quali portatori di interessi collettivi e titolari di una potestà pubblica generale di cura dell'interesse collettivo stesso (cfr. le interessanti aperture di cui alla sentenza T.A.R. Piemonte, 15-5-1979, n. 252).

#### 4. Rapporti tra l'A.C.I. e gli Automobile Clubs federati.

Particolarmente rilevanti appaiono le esigenze riformatrici per quanto attiene i rapporti tra A.C.I. e gli Automobile Clubs federati.

Questi ultimi, riconosciuti quali persone giuridiche pubbliche dal r.d. 24-11-1934, n. 2323, riuniscono nell'ambito della rispettiva circoscrizione le persone e gli enti che, per ragioni di uso, di sport, di studio, di tecnica e di commercio, si occupano di automobilismo (cfr. l'art. 38 del vigente Statuto A.C.I.).

Tradizionalmente ancorati ad una circoscrizione provinciale (che addirittura appariva necessaria secondo il citato r.d. n. 2323 del 1934), gli A.C. sono stati poi svincolati da tale dimensione, anche in considerazione del diverso articolarsi delle amministrazioni locali nel contesto dell'ordinamento regionale. Di fatto, accanto agli A.C. provinciali esistono oggi alcuni A.C. locali cui, secondo il vigente Statuto, non sembrerebbe essere riconosciuta una natura giuridica diversa dagli A.C. provinciali, come invece in passato appariva corretto (ma vedi però la qualificazione come pubblici dei soli A.C. provinciali di cui al d.p.r. n. 665 del 1977). Circa il problema appunto della natura giuridica, la giurisprudenza ha costantemente affermato che gli A.C. sono enti di diritto pubblico sulla base dei tradizionali canoni del tipo di funzioni svolte, dei controlli dello Stato e simili. Elemento decisivo è comunque risultato il collegamento con l'A.C.I. e la sua natura federativa. Aggiungasi che, fin dal primo Statuto a quello vigente, non è stata mai riconosciuta agli A.C. l'autonomia statutaria, né un separato Statuto: sì che lo stesso statuto disciplina sia l'A.C.I. che gli A.C. Assai penetrante appare

poi l'ingerenza dell'A.C.I. nell'operatività stessa degli A.C., come emblematicamente risulta dalla figura del direttore dell'A.C. che — secondo il modello dei segretari comunali e provinciali — viene nominato e revocato dal Presidente dell'A.C.I. tra i dirigenti dell'A.C.I. stesso.

La natura pubblica degli A.C. è stata posta in dubbio a seguito della l. n. 70 del 1975, non avendoli questa inseriti nella Categoria IV, ove invece, come rilevato, è l'A.C.I. Tuttavia, attraverso il procedimento di verifica sulle caratteristiche e la utilità pubblica degli A.C. — di cui all'art. 3 della medesima legge — è stata ribadita la loro natura di enti pubblici con d.p.r. 16-6-1977, n. 665. Ma non è chi non veda la discrasia tra questo esito e quanto prefigurato immediatamente dopo con il d.p.r. n. 616 del 1977, come esaminato al precedente paragrafo.

Trattasi di materia che indubbiamente il legislatore dovrà riconsiderare, considerato anche che la giurisprudenza considera in modo assai ristretto i margini di autonomia patrimoniale e organizzativa (cfr. T.A.R. Puglia-Lecce, 21-7-1983, n. 258).

MARIO CHITI

### **Autonomia nel diritto pubblico**

**Bibliografia:** dato il taglio impresso alla voce, sembra opportuno limitare le indicazioni di dottrina premesse al testo, quasi tutte ivi riprese insieme con altre, a quelle concernenti le premesse teoriche sulle quali essa si basa: SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1<sup>a</sup> edizione: Pisa, 1918; 2<sup>a</sup> edizione: Firenze, 1946); *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1946, tra i quali, in particolare, la voce «Autonomia». Nonché agli scritti sul tema, o su temi connessi, che a tali premesse più direttamente si ricollegano, o addirittura ne costituiscono svolgimento: ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia, Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1931, II, 391, e *Autonomia pubblica e privata, Studi in onore di F. Carnelutti*, Padova, 1950, IV, 182, ambedue ripubblicati in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, rispettivamente 273 e 391; nonché, su un diverso e più generale piano, CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati, Riv. it. sc. giur.*, 1929, ripubblicato come volume (Milano, 1963), con presentazione di SALV. ROMANO; un rilievo particolare deve essere dato a quest'ultimo autore, per il suo tentativo di costruire l'autonomia privata sulle accennate basi teoriche: si vedano, come principali in proposito, *Ordinamenti giuridici privati, RTDP*, 1955, 249; *Autonomia privata, ivi*, 1956, 801; *L'atto esecutivo nel diritto privato, RDC*, 1957, I, 631, ripubblicati, con altri lavori pure rilevanti, in *Scritti minori*, 3 voll., Milano, 1980, rispettivamente I, 449; II, 541; III, 677. Per il ruolo centrale che ha il concetto di autonomia come relazione tra ordinamenti, nel quadro della teoria istituzionale e del principio della pluralità degli ordinamenti giuridici, gran parte delle trattazioni dottrinali di questa, e dell'opera del suo autore, sono rilevanti per la definizione di esso; se ulteriori puntuali precisazioni bibliografiche di una sterminata letteratura sarebbero troppo ricche per poter essere qui date, non si può rinunciare ad indicare almeno i nomi di CAPOGRASSI, PIOVANI, ORESTANO, come di autori il cui pensiero teorico generale, espresso in numerosi scritti, deve essere necessariamente considerato per un approfondimento di tali temi. Inoltre, tra le numerosissime trattazioni, specie di diritto pubblico, che in modo più o meno aderente a quelle basi teoriche paiono richiamarsi, anche se in diversa e talvolta in limitata misura

esplicitate, si vorrebbero indicare almeno alcune di quelle più generali: MIELE, *Principi di diritto amministrativo* (1ª edizione: Pisa, 1945; 2ª edizione: Padova, 1953); CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale* (parte I: 2ª ed., Padova, 1970; parte II: 5ª ed., Padova, 1984); PALADIN, *Diritto regionale* (4ª ed.: Padova, 1986).

**Sommario:** 1. La varietà dei significati giuridici del termine «autonomia». La definizione del concetto nel quadro della teoria generale del diritto. L'autonomia come relazione. - 2. Autonomia come relazione tra soggetti e autonomia come relazione tra ordinamenti giuridici. - 3. Autonomia e sovranità. Autonomia come relazione di derivazione o di riconoscimento: sua multiformità. Autonomia e norme interne. - 4. Autonomia e atti normativi. Gli statuti e i regolamenti degli enti pubblici. Autonomia e atti non generali affermati come normativi: i negozi di diritto privato e i provvedimenti amministrativi. - 5. I soggetti di autonomia. Gli enti pubblici, territoriali e non. Gli organi degli enti pubblici e altre loro strutture non personificate. Il problema dell'autonomia dell'amministrazione come istituzione unitaria. I soggetti di diritto privato. I problemi dell'autonomia privata e del «diritto dei privati». - 6. Derivazione di autonomia come attribuzione di garanzia di effettività.

### 1. La varietà dei significati giuridici del termine «autonomia». La definizione del concetto nel quadro della teoria generale del diritto. L'autonomia come relazione.

Autonomia è, anzitutto, una parola del parlare comune, spesso intesa con un significato simile a quello del termine indipendenza. Essa pare indicare soprattutto la possibilità di un soggetto di determinare con proprie decisioni il proprio comportamento; più semplicemente, di comportarsi secondo proprie scelte.

Ma il termine è più proprio del linguaggio giuridico, dove, peraltro, è impiegato con una pluralità di significati talora nettamente divergenti, e quasi mai totalmente coincidenti.

Certo, vi è un nucleo abbastanza generalmente comune ad essi, che deriva più immediatamente dalla trasposizione della nozione nel quadro dei concetti giuridici: la quale non può non accentuare il carattere giuridico dei fattori che ne costituiscono il contenuto. Così, quella possibilità di scelta nella quale consiste, prima genericamente riferita a comportamenti soggettivi non meglio precisati, adesso deve essere considerata in una prospettiva più specifica: quella dell'agire giuridico. Quindi, anzitutto, deve essere comunque definita come la possibilità di porre in essere atti giuridici, o quanto meno giuridicamente rilevanti. Ma ogni ulteriore precisazione sembra diventare sempre più problematica ed opinabile: inevitabilmente, cominciano ad affiorare quelle diversità di significati subito denunciate.

Le prime distinzioni si riferiscono al piano, o al campo, sul quale o nel quale tale possibilità di scelta del soggetto si può esplicare: così, si parla correntemente di autonomia politica, o amministrativa, o tecnica, o organizzativa, o istituzionale, o finanziaria, o contabile, ecc.; e già a questo

punto potrebbe apparire sufficientemente persuasiva l'affermazione autorevolmente sostenuta (1), della irriducibilità ad un significato comune dei tanti sensi nei quali il termine è giuridicamente inteso. Ma non basta: perché a tutte queste aggettivazioni, e anche ad altre, che tendenzialmente, seppur non esclusivamente, si riferiscono al diritto pubblico, bisogna aggiungere quelle ulteriori che, con maggiore o minore trasparenza e immediatezza, indicano l'utilizzazione del medesimo termine in altri e diversi rami del diritto: a cominciare da quello privato, dove è corrente parlare di autonomia privata, in riferimento alla capacità negoziale dei soggetti di diritto comune, e dove anzi il concetto da questa sotteso, è stato impiegato come strumento di ricostruzione della natura di tale capacità medesima. Inoltre, con tutte le differenze appena accennate, del resto non esaurientemente, del significato che il termine volta a volta assume, vengono ad intersecarsene altre di non minore rilevanza: quelle derivanti dalla diversità delle teorie dogmatiche nelle quali il contenuto della nozione viene precisato, quando non addirittura della diversità delle concezioni generali del diritto, dai cui angoli visuali esso viene inquadrato.

Si crede che, nonostante questa equivocità di significati del termine giuridico «autonomia» (ma, forse, si dovrebbe dire meglio: a causa di questa equivocità di significati), in tanto meriti di tentare di definirne il senso, in quanto ci si ponga come obiettivo ragionevolmente raggiungibile un risultato utile: la determinazione di una nozione il cui contenuto, ad un tempo, possa essere delineato con sufficiente precisione e completezza, e sia abbastanza generalmente condivisibile, almeno in relazione alle premesse teoriche che postula. E si ritiene che il piano e la prospettiva nei quali un risultato del genere possa essere meglio conseguito, siano rispettivamente il piano della teoria generale del diritto, e la prospettiva essenzialmente giuridica della teoria istituzionale: quanto questa supposizione sia fondata, potrà risultare dal raffronto che eventualmente si volesse compiere, tra gli esiti raggiungibili dall'angolo visuale indicati, e quelli individuabili da altri punti di vista: a partire da diverse impostazioni teoriche, quando non secondo altri metodi, la cui giuridicità sia meno esclusiva e spiccata.

Perciò, come base di partenza verrà qui adottata l'opera di SANTI ROMANO, in particolare l'*Ordinamento giuridico*, e i *Frammenti di un dizionario giuridico*, in molte voci di questo: soprattutto *Atti e negozi giuridici*, *Norme giuridiche*, *Organi*, *Poteri e potestà*, e così via. Oltre, ben s'intende, nella voce «Autonomia», tuttora del tutto valida ed attuale; che, perciò, rende sostanzialmente inutili e ripeti-

tivi altri scritti del genere sull'argomento, a meno che non vengano sviluppati su quei diversi fondamenti e secondo quei diversi criteri, sulla cui fecondità si sono già avanzati dei dubbi.

In questa prospettiva, la chiave per la comprensione del significato, o dei significati più veri che la parola «autonomia» acquista nel quadro della dogmatica giuridica, può essere colta ponendo in evidenza un suo aspetto, del resto rilevante già nel suo uso comune: il valore dell'autonomia, di una qualsiasi autonomia, emerge solo se essa viene delineata nei confronti di chi, o di che cosa, la scelta che garantisce sia, appunto, autonoma. L'autonomia, dunque, non è una situazione in sé, ma è una situazione all'interno di un rapporto, di una relazione. Più brevemente, l'autonomia come rapporto, come relazione.

(1) GIANNINI, *Autonomia*, RTDP, 1951, 852.

## 2. *Autonomia come relazione tra soggetti e autonomia come relazione tra ordinamenti giuridici.*

Il compimento del passo successivo a questo rilievo, fa emergere una duplicità di piani sui quali il concetto giuridico di autonomia, della relazione di autonomia, deve essere distintamente definito.

Poiché si era partiti dal significato che il termine ha nel parlare comune, è coerente dare la precedenza al profilo soggettivo, che in quel parlare sembra di più immediata rilevanza. Si dirà, allora, che l'autonomia, se viene riferita ad un soggetto, non può che esprimere la relazione nella quale esso si pone, rispetto ad un altro fattore, che, a sua volta, per la ragione ora accennata, per il momento viene identificato in un diverso soggetto. Sicuramente, oggi meno che mai il fenomeno giuridico può essere risolto interamente in quella particolare istituzione che è lo Stato: lo dimostra incisivamente proprio quella teoria istituzionale del diritto dalla quale qui abbiamo preso le mosse, e quel principio della pluralità degli ordinamenti giuridici che di essa costituisce tratto essenzialissimo. Ma, altrettanto sicuramente, è lo Stato l'istituzione che, in questi secoli, ha fattualmente dominato il fenomeno giuridico. Perciò, nella concretezza della nostra esperienza storica, bisogna dire che il termine di autonomia si riferisce soprattutto a relazioni che dati soggetti hanno, sul piano soggettivo per il momento considerato, nei confronti dello Stato inteso come soggetto di diritto: nel senso che si riferisce più frequentemente a queste relazioni, e nel senso che a proposito di queste relazioni acquista i suoi significati più rilevanti.

Ma l'approfondimento dei caratteri del concetto giuridico di autonomia mostra subito che esso è determinabile anche sul piano oggettivo. Perché la

possibilità dell'agire giuridico non può essere fondata che su norme: su norme, appunto, giuridiche. Su norme che, allora, costituiscono un ordinamento, o, quanto meno, ne fanno parte. Di più: l'esercizio dell'autonomia, almeno dell'autonomia in senso proprio, come si vedrà meglio in seguito, a sua volta costituisce un ordinamento. Così, risulta evidente che, nel linguaggio giuridicamente rigoroso, la relazione nella quale si risolve l'autonomia, può essere definita anche come una relazione tra ordinamenti. Ed è questo profilo oggettivo che pare giuridicamente più pertinente: sia perché consente di delineare la relazione di autonomia rendendo possibili elementi di questa anche ordinamenti privi di pertinenze soggettive (2), o, quanto meno, che pertengono a strutture i cui caratteri soggettivi si presentano attenuati; e sia perché permette di cogliere quel profilo dell'elemento maggiore della relazione di autonomia, sotto il quale esso, anche se soggettivizzato, comunque si manifesta come più rilevante: il suo essere ordinamento, appunto.

Può darsi che la precisazione dei tratti della relazione di autonomia, o di una data relazione di autonomia, venga compiuta con l'utilizzazione promiscua dei piani soggettivo e oggettivo, malgrado la loro eterogeneità, almeno in una descrizione che, pur rimanendo giuridica, ritenga eccessivo un tecnicismo rigoroso: così, nelle relazioni tra lo Stato e le autonomie che questo riconosce, il primo termine emerge soprattutto come ordinamento, e il secondo soprattutto come soggetto; in una relazione del genere, le regioni, per esempio, se basano la loro autonomia su un fattore statale che è definito anzitutto, appunto, come ordinamento e come ordinamento costituzionale (e pur con tutte le precisazioni che in questo caso devono accompagnare tale aggettivazione), d'altro canto sono considerate più come enti, che a loro volta come ordinamenti.

In ogni caso, la duplicità dei piani, soggettivo e oggettivo, sui quali il concetto giuridico di autonomia può e deve essere delineato, è ricomponibile a partire da una precisa prospettiva: nel quadro della teoria istituzionale, appunto, per la quale si arriva alla identificazione tra istituzione e ordinamento giuridico; da tale punto di vista, è ricomponibile almeno tendenzialmente e parzialmente: nella misura nella quale in ogni istituzione sia ravvisabile un tratto in qualche modo soggettivo, in quanto intesa come «...ente o corpo sociale» (3).

(2) Su questo punto, specificamente, SANTI ROMANO, «Autonomia», cit., 15.

(3) SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 35.

3. *Autonomia e sovranità. Autonomia come relazione di derivazione o di riconoscimento: sua multiformità. Autonomia e norme interne.*

D'ora in avanti, ogni ulteriore precisazione dei caratteri del concetto giuridico di autonomia, non può che consistere in ulteriori precisazioni dei tratti della relazione, o delle relazioni nelle quali si risolve.

E, anzitutto, l'autonomia va distinta da un'altra nozione, con la quale è stata a lungo confusa: la sovranità (4).

La sovranità, per definizione, è illimitata. E, anche per questo, non può che essere originaria: ammettere che un ordinamento sia illimitato in quanto, e solo perché questa sua illimitatezza gli sia riconosciuta da un altro ordinamento, significa in realtà negare tale illimitatezza stessa: se non altro, in quanto viene condizionata al suo riconoscimento. L'autonomia, un'autonomia, qualsiasi autonomia, in quanto relazione, è delineabile solo come riconosciuta da una istituzione, da un ordinamento: ossia, in quanto da questa istituzione, da questo ordinamento sia derivata. Se l'autonomia in senso giuridico esprime una relazione, questa relazione deve essere definita come di derivazione di un ordinamento, di una istituzione, se si vuole del soggetto al quale l'uno o l'altra pertengono, da un ordinamento, da una istituzione, se si vuole dal soggetto al quale l'uno o l'altra pertengono. E, se non altro per questo, l'autonomia, in contrapposizione alla sovranità, è coesenzialmente limitata: non può consistere che in quel complesso normativo, o in quelle possibilità di agire giuridico mediante le quali questo fosse stato costituito, che l'istituzione, l'ordinamento derivante le deriva: in quel solo complesso, in quella sola possibilità che questo le deriva, e con i limiti che questo impone loro. E che l'istituzione, l'ordinamento derivato non può forzare: perché altrimenti si comporterebbe come una istituzione, un ordinamento che tenderebbe a superare i limiti della sua derivazione. Ossia, a definirsi indipendentemente da questa. E, perciò, a porsi come originario. Dunque, sovrano. Del resto, storicamente sono molte le istituzioni, gli ordinamenti che sono divenuti sovrani, perché hanno rotto i limiti che un altro ordinamento aveva in origine posto alla loro autonomia: si ritornerà tra breve sul punto, dopo aver acquisito al discorso un ulteriore elemento. Questo. La definizione dell'autonomia come una relazione, e come una relazione soprattutto tra ordinamenti, e come una relazione inquadrata nella prospettiva della teoria istituzionale, comporta un'altra implicazione di grande rilievo, finora rimasta inesplorata: non esiste, non può esistere un solo modello di autonomia; ma esistono, devono poter

esistere almeno tanti modelli di autonomia, quanti modelli sono ipotizzabili di relazioni tra ordinamenti, nei quali può essere rinvenuto un rapporto di derivazione dell'uno da parte dell'altro: in termini di quantità derivate; ma anche di qualità; e, soprattutto, di tipo di derivazione: nel senso del tipo di rilevanza che l'ordinamento derivante attribuisce a quello derivato.

Di più: i tratti del concetto giuridico di autonomia possono ricevere luce anche dalla considerazione di quelle relazioni tra ordinamenti nei quali quel rapporto di derivazione, al contrario, non sia rilevabile; o sia negato, almeno da qualche angolo visuale. La prospettiva del principio della pluralità degli ordinamenti giuridici, parte essenziale della teoria istituzionale, fa vedere i fenomeni giuridici a partire da un caleidoscopio di diversi punti di vista: almeno da uno per ogni ordinamento, e in riferimento ad ognuno degli altri, e in primo luogo in ordine a se stesso. Così, si può comprendere che un ordinamento, una istituzione che, per un altro ordinamento, per un'altra istituzione si presenti come derivato, quindi come limitato, e perciò stesso solo come autonomo, in sé e per sé, nella sua auto-definizione, o, quanto meno, nei suoi comportamenti reali, si atteggi viceversa come non vincolato dai limiti che esso gli pone: quindi tendenzialmente originario. E questa pare essere la chiave di lettura, per esempio, della esperienza di questi decenni, dei contrasti tra i comportamenti dei sindacati, e gli atteggiamenti che nei loro confronti hanno talora tenuto organi dello Stato.

Si sono già introdotti nel ragionamento abbastanza elementi da rendere opportune, e comprensibili, altre precisazioni.

Di solito l'ordinamento derivante è originario: si deve richiamare qui l'osservazione precedente, secondo la quale nella maggior parte dei casi, e probabilmente nei casi più importanti, tale ordinamento è costituito dallo Stato. Ma, talvolta, l'ordinamento derivante è a sua volta derivato, cioè solo autonomo: si avrà, così, una serie di derivazioni, teoricamente infinita. Talaltra un unico ordinamento derivante deriva quasi in parallelo più ordinamenti derivati, di solito già istituendo e regolando al suo livello vari rapporti tra di questi: si pensi alla derivazione da parte del nostro ordinamento costituzionale, delle varie autonomie degli enti territoriali, e dei rapporti che già la Costituzione delinea tra di essi, in particolare tra regioni da un lato, e comuni e province dall'altro; e anche alla derivazione, da parte dello stesso ordinamento costituzionale, dei poteri dello Stato cosiddetto persona, e quindi alla disciplina dei suoi rapporti con gli enti territoriali suddetti: giacché, se può sembrare culturalmente almeno incongruo consi-

derare tale Stato-persona come un soggetto di sola autonomia, sembra che, dopo quarant'anni di esperienza della vigente Costituzione, sia culturalmente abbastanza generalmente accettato che esso, rispetto all'ordinamento costituzionale, sia un soggetto ormai solo derivato.

Ancora, e in connessione con queste ultime osservazioni: rapporti di derivazione e rapporti di autonomia, pur normalmente combacianti, in certe ipotesi e da dati punti di vista possono anche non coincidere: come chiaramente illustrato dai richiami appena accennati al sistema delle autonomie territoriali, può darsi che un unico ordinamento derivante diverse istituzioni autonome, regoli anche alcuni aspetti dell'autonomia dell'una rispetto alle altre.

Ulteriormente: proprio nella prospettiva della pluralità, e della pluralità teoricamente infinita delle forme dei rapporti di derivazione, nei quali l'autonomia si può concretare, è possibile ricondurre a questa figura la qualificazione delle norme anche interne (5): delle norme in vario modo e in vario senso interne; e, quindi, degli ordinamenti che costituiscano, o nei quali siano rilevanti, e ai quali comunque pertengano.

(4) SANTI ROMANO, «Autonomia», cit., 17.

(5) Sulle quali, per tutti, BASSI, *La norma interna*, Milano, 1963.

#### 4. *Autonomia e atti normativi. Gli statuti e i regolamenti degli enti pubblici. Autonomia e atti non generali affermati come normativi: i negozi di diritto privato e i provvedimenti amministrativi.*

Se la trasposizione nel quadro della dogmatica giuridica della nozione di autonomia ha subito comportato il suo riferimento all'agire giuridico, al compimento di atti giuridici, un altro tratto essenziale di una sua più precisa definizione come concetto, appunto, giuridico, riguarda la notazione di un carattere specifico di quell'agire, di quegli atti stessi: perché la tradizionale elaborazione dottrinale del significato del termine pone l'accento sulla loro limitazione a quei soli atti che abbiano natura normativa.

L'indicazione che viene da tale tradizionale elaborazione deve essere confermata con una sottolineatura particolare proprio nella specifica prospettiva della teoria istituzionale nella quale ci si è posti; perché è proprio in questa prospettiva che assume particolare rilevanza il collegamento tra autonomia e ordinamento giuridico: essa «...indica: soggettivamente, la potestà di darsi un ordinamento giuridico e, oggettivamente, il carattere proprio di un ordinamento giuridico...» (6); e, quindi, il collegamento tra autonomia e quegli atti

che più comunemente sono considerati di ordinamenti giuridici costitutivi: quelli normativi, appunto, pur nella diversità di significati nei quali questi vengono volta a volta intesi.

Pare possibile precisare anche sotto un altro profilo il nesso tra autonomia e atti normativi: in diretto sviluppo del significato generico della nozione che si è prima premesso, sembra che gli atti normativi che di autonomia siano più tipica espressione, debbano avere, almeno tendenzialmente, un oggetto altrettanto tipico: successivi comportamenti del soggetto che l'ordinamento pone, o al quale l'ordinamento pertiene; questo rilievo riaffiorerà in seguito altre volte, anche se non esplicitato: per esempio, quando sarà riproposto il nesso tra regolamenti amministrativi, e normativa di azione, ossia normativa dell'esercizio di poteri spettanti all'amministrazione medesima.

Comunque, lo sfondo concettuale di questa tradizionale precisazione del riferimento all'autonomia dei soli aventi natura normativa, è costituito, naturalmente, dalla classica teoria della divisione dei poteri; quindi, sotto un profilo oggettivo, dalla tesi della determinabilità già sul piano sostanziale, degli atti normativi come distinti da quelli amministrativi e giurisdizionali. La restrizione del contenuto della nozione di autonomia solo in relazione ai primi, vale anche come percezione del significato di essa in più diretta aderenza alla sua etimologia; tanto più che è con etimologie parallele, che si sono denominate le attribuzioni dei poteri di porre in essere gli atti delle altre due categorie: rispettivamente, autarchia (→ AUTARCHIA) e autodichia (o anche autotutela; → AUTOTUTELA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE): con distinzioni che, una volta accolto questo profilo di classificazione, possono apparire piane, e comunque accettabili, ma solo ad una condizione: che rimanga chiaro che in tutte e tre queste ipotesi è rilevabile comunque un fenomeno di derivazione, per gli altri aspetti sostanzialmente analogo.

D'altra parte, i caratteri della nozione giuridica di autonomia non possono, a loro volta, non venire a incidere sui caratteri degli atti normativi che di tale autonomia possono dirsi espressione: così, già in base ai tratti di quella nozione che si sono fin qui acquisiti al ragionamento, e in relazione alle norme di diritto pubblico, è evidente che queste devono necessariamente essere in qualche misura di livello secondario: se l'autonomia consiste in una relazione di derivazione, le norme che pone il soggetto derivato saranno sempre in qualche modo subordinate; e ciò sembrerà valere anche se esse rivestano forma legislativa, come le leggi regionali.

La limitazione ora accennata della nozione giuri-

dica di autonomia, se per un verso apporta ad essa una ulteriore precisazione, per un altro la rende più incerta: perché la fa investire direttamente da tutta la problematica, e da tutti i dubbi, che si registrano nella definizione degli atti aventi natura normativa.

Sicuramente vi è un atto che certo è normativo, e che dell'autonomia in senso giuridico è esemplare: lo statuto di un ente, in particolare di un ente pubblico, in quanto atto da questi stessi adottato. L'esperienza del diritto pubblico di questi decenni di valorizzazione delle autonomie locali, ha sottolineato, probabilmente in misura eccessiva, la problematica degli statuti delle regioni (di quelle di diritto comune, perché la problematica degli statuti speciali è profondamente diversa, come si accennerà tra poche righe); e, per contro, ha portato all'attenzione l'assenza, almeno secondo il diritto tuttora vigente, di una autonomia statutaria dei comuni e delle province. In ogni caso, è tradizionale, e tendenzialmente normale, l'attribuzione agli enti pubblici, proprio a cominciare da quelli istituiti (correttamente) con legge, di una loro potestà statutaria.

In linea di principio, gli statuti, pur nella grande diversità dei loro contenuti e della loro rilevanza, delineano i tratti più importanti dell'organizzazione e del funzionamento dei rispettivi enti. Se si vuole, svolgono nei loro confronti il ruolo che la Costituzione (si parva licet...) ha rispetto allo Stato, e all'intera comunità nazionale. Ma con una differenza essenziale: che la Costituzione si riferisce, o addirittura costituisce un ordinamento che è originario; anzi, è la massima, se non l'unica espressione della sua originarietà; mentre gli statuti sono atti normativi comunque derivati, se non solo riconosciuti.

Con tutta una serie di implicazioni.

Anzitutto, vi è un contenuto che deve ritenersi estraneo agli statuti, proprio in quanto atti che si fondano sulla derivazione di una autonomia: la definizione dei tratti con i quali questa autonomia è derivata. Questo spiega, ad esempio, per riprendere il tema sopra accennato degli statuti regionali, perché le competenze delle regioni a statuto ordinario, i controlli che lo Stato esercita su di esse, e così via, non sono definiti nei loro statuti, ma negli artt. 117 ss. Cost., che, sotto questo profilo, acquistano il ruolo di più specifica fonte di derivazione; mentre la ricomprensione di queste materie negli statuti speciali è resa possibile dal loro carattere di atto proprio dell'ordinamento derivante, per di più a livello di normazione costituzionale; ed è questo il dato che, d'altra parte, pare impedire che tali atti possano venire qualificati come statuti in senso proprio, nel medesimo senso per il

quale gli statuti ordinari così sono detti: perché pare essenziale per il concetto che la normazione alla quale si riferisce sia espressione dell'autonomia derivata, ossia siano posti in essere dalle istituzioni così rese autonome, e non determinino questa autonomia stessa, ossia siano posti in essere dalla istituzione derivante (7).

D'altra parte, è normale che sia l'ordinamento derivante a stabilire almeno i tratti essenziali dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituzione derivata: anche se a questa è attribuita anche l'autonomia statutaria, anche se a questa autonomia statutaria medesima è devoluta una più specifica disciplina di quell'organizzazione e di quel funzionamento. Di nuovo deve essere qui richiamata l'autonomia delle regioni di diritto comune, come esempio particolarmente significativo del rilievo: è stabilita già nella Costituzione, agli artt. 121 e 122, una prima disciplina delle materie indicate, con la conseguenza che l'autonomia statutaria che il successivo art. 123 attribuisce a quelle regioni stesse, non può che essere limitata ad una normazione in proposito che è solo ulteriore. Può darsi che, in altri casi di enti pubblici, pure dotati di autonomia statutaria, l'ordinamento derivante, nell'atto che deriva specificamente questa autonomia, di solito nella legge ordinaria istitutiva, su questi argomenti non dica molto; ma non si può pensare che sol per questo quell'ordinamento rinunci a dare una loro prima disciplina: perché lo può fare, e in concreto lo fa, non solo con tale atto di derivazione specifica, ma anche con tutto l'insieme delle sue disposizioni, e quindi anche con i principi da queste estrapolabili; così, anche in difetto di puntuali prescrizioni legislative riferite ai singoli enti, sarà difficile ammettere che i loro statuti possano prevedere una loro organizzazione non articolata in organi di più larga composizione (quando la natura dell'ente lo consenta, o addirittura lo imponga: di più larga rappresentatività), di più ristretta composizione, e monocratico di vertice; e una distribuzione di competenze tra tutti questi, che tenda ad attribuire gli atti deliberativi di maggiore importanza, specie se generali, ai primi piuttosto che ai secondi, e, viceversa, gli atti di minore rilevanza, normalmente relativi a singole situazioni, o casi, o soggetti, ai secondi piuttosto che ai primi.

Queste considerazioni sono state accennate in più diretto riferimento agli statuti degli enti pubblici; ma esse, sia pure con gli opportuni adattamenti, paiono applicabili anche agli statuti degli enti privati.

Se gli statuti, nel senso sopra precisato, paiono l'espressione più significativa di autonomia, la manifestazione più frequente di questa, se attribuita a

istituzioni pubbliche, è costituita dai regolamenti (8). Certo, sembra altamente problematica la definizione dei loro caratteri. Ma, d'altra parte, è comunemente accettata la loro natura normativa (9): se non altro, per la loro normale generalità e astrattezza. Natura normativa che, del resto, pare tanto più difficilmente loro contestabile, quanto più in forme tipiche si presentino i loro contenuti: organizzazione dell'ente (in quanto non stabilita nel suo statuto, o da norme dell'ordinamento derivante), distribuzione delle competenze tra gli organi così istituiti, e, soprattutto, disciplina, in chiave di normazione di azione, dell'esercizio dei poteri amministrativi all'ente stesso attribuiti (10): i regolamenti, soprattutto quando disciplinano quest'ultimo oggetto, paiono caratterizzarsi per la loro generalità e astrattezza: per quella loro generalità e astrattezza, sulla quale è comunemente basata l'attribuzione ad essi della natura normativa.

Nell'attuale sistema costituzionale, si devono annoverare tra le espressioni di autonomia anche le leggi regionali. Ci si può domandare in che senso, e in quale misura, si può ritenere che tale fonte sia specificamente caratterizzata, rispetto alle altre, che pure sono state qualificate come manifestazione di autonomia. In proposito, è ovvio il rinvio, per gli opportuni approfondimenti, alla voce ad essa relativa. Ma, ciò non di meno, pare possibile accennare una notazione: che la sua caratterizzazione riguarda principalmente la sua forma, la sua efficacia, il regime sostanziale e processuale della sua validità; meno, viceversa, il suo contenuto: che appare largamente analogo a quello che poche righe sopra, era parso tipico dei regolamenti.

Se non pone troppi problemi il riconoscimento della natura normativa agli statuti e ai regolamenti, e quindi la loro ricomprensione tra le manifestazioni di autonomia, ben maggiori incertezze si presentano per altri atti: in particolare, per atti che non sono né generali né astratti, ma la cui normatività è stata, ciò nonostante, talvolta affermata.

Per limitare il discorso alla materia di maggiore rilevanza teorica e pratica, ci si riferisce, anzitutto, ai negozi di diritto privato; e non a quelli nei quali una generalità e astrattezza sia comunque rilevabile: per esempio, gli accordi preliminari, e normativi, rispetto ad una serie potenzialmente indefinita di successivi contratti; ma proprio a quelli relativi a singoli rapporti: a quelli che, ai sensi dell'art. 1321 c.c., costituiscono, regolano o estinguono un singolo rapporto patrimoniale. La loro qualificazione come atti normativi, si basa, in primo luogo, dalla loro distinzione dai meri atti giuridici: su una distinzione tra gli uni e gli altri, che viene delineata rilevando che gli effetti dei se-

condi sarebbero determinati dalla norma statutale, mentre gli effetti dei primi verrebbero determinati da loro stessi, e da tale norma statutale sarebbero solo riconosciuti. È per tale ragione che i negozi di diritto privato, anche se relativi a singoli rapporti, potrebbero venire qualificati come atti di natura normativa: evidentemente, non in base alla tradizionale definizione di questi ultimi, fondata sulla loro generalità e astrattezza; ma secondo un diverso orientamento, del resto pur esso classico, che riconosce tale natura a tutti gli atti che, appunto, dispongano un *quid novi* nell'ordinamento giuridico. Vengono così posti i fondamenti per la costruzione dei poteri negoziali che l'ordinamento statutale determina in capo ai soggetti privati, come espressione di una autonomia che esso a questi deriva. Anzi, nel senso che la riconosce come qualcosa di preesistente, più che nel senso che la attribuisce; e, perciò, l'autonomia privata esemplificherebbe un ulteriore modello di autonomia, nel quale assume la massima rilevanza il profilo del riconoscimento (11).

Chi accetta questa impostazione, deve anche trarne le conseguenze in ordine alla definizione della natura degli atti, o almeno di certi atti dell'amministrazione: nell'ambito di questi, viene generalmente individuata una loro categoria, composta dai provvedimenti, ossia da quegli atti amministrativi che, come i negozi di diritto privato, regolano (nel senso che costituiscono, modificano o estinguono, secondo la formula del già richiamato art. 1321 c.c.), singoli rapporti o situazioni; e l'accostamento degli uni agli altri viene sottolineato da quella meno recente terminologia, che qualificava tali atti amministrativi, come, appunto, atti amministrativi negoziali. Se si definisce come normativa la natura dei negozi privatistici, non si può non considerare in termini analoghi la natura di quegli atti amministrativi che ad essi sotto questo profilo sono assimilabili. Il che aprirebbe la strada alla costruzione di una nozione di autonomia della pubblica amministrazione, che comprenderebbe non solo i suoi regolamenti, ma anche i suoi provvedimenti (12): con una ulteriore spinta verso la rottura del continuum, peraltro largamente sostenuto, o quanto meno accettato, tra atti legislativi e atti amministrativi, rispetto ai primi meramente esecutivi. L'esito della evoluzione concettuale consisterebbe, paradossalmente, nello svuotamento del significato della distinzione tra autonomia e autarchia, pure, come si è visto, tradizionalmente delineata: ma non nel senso della ricomprensione nell'autonomia di atti non aventi natura normativa; ma mediante il riconoscimento di questa natura negli atti amministrativi, o, quanto meno, nei più importanti tra questi, che, proprio in quanto

non considerati normativi, erano enucleati dall'autonomia medesima, ed ascritti alla autarchia.

(6) SANTI ROMANO, «Autonomia», cit., 14.

(7) Per questo ordine di idee, A. ROMANO, *L'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale*, GiC, 1971, 1023.

(8) V. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 276.

(9) V., però, le distinzioni di GIANNINI, «Autonomia, Teoria generale e diritto pubblico», in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 358.

(10) Per questo ordine di idee, A. ROMANO, *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, *Atti del convegno celebrativo del 150° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, 95.

(11) V. in questo senso l'opera di SALV. ROMANO citata in bibliografia; in relazione a tale tesi, v., in senso favorevole, SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., nella nt. 47 ter aggiunta a p. 71 della 2ª ed. dell'*Ordinamento giuridico*, Firenze, 1946; cfr. anche la voce «Autonomia», cit., 258 ss.; e, inoltre, ZANOBINI, *Autonomia pubblica e privata*, in *Scritti vari*, cit., 391; *contra*, PUGLIATTI, «Autonomia privata», in *Enc. dir.*, IV, Milano, 366; v. anche GIANNINI, *Autonomia*, cit., RTDP, 1951, 880.

(12) Per questa possibilità, v., puntualmente, ZANOBINI, *op. loc. ult. cit.*

**5. I soggetti di autonomia. Gli enti pubblici, territoriali e non. Gli organi degli enti pubblici e altre loro strutture non personificate. Il problema dell'autonomia dell'amministrazione come istituzione unitaria. I soggetti di diritto privato. I problemi dell'autonomia privata e del «diritto dei privati».**

Altamente problematica è la definizione dei soggetti di autonomia. Tanto più che, come si è già accennato, e si preciserà meglio successivamente, è lo stesso profilo soggettivo che nella figura dell'autonomia può mancare.

Ad ogni modo, per la nozione giuridica di autonomia vi è un terreno che in tutta evidenza è di elezione; i rapporti tra lo Stato e gli enti pubblici. Anzitutto, gli enti pubblici territoriali. Sono questi gli enti che si presentano dotati di maggiori poteri normativi: ora, in prima fila le regioni (poteri statutari, legislativi, regolamentari); tradizionalmente, i comuni e le province (poteri regolamentari, anche se, per quel che riguarda la disciplina del rapporto con i loro dipendenti, essi sono assai limitati dalla centralizzazione della contrattazione collettiva, i cui esiti sono recepiti da un decreto presidenziale unico per l'intero territorio nazionale; in prospettiva, poteri statutari). Soprattutto, sono questi gli enti per i quali i poteri normativi si basano su fattori e valori più consistenti, garantiti anche costituzionalmente, e fattualmente più sostenuti: l'autonomia delle popolazioni locali, definite in base al territorio di quegli enti elemento costitutivo, e nutrita anche dalla elezione diretta dei loro consigli, a partire dai quali, poi, sono composti gli altri loro organi: è ovvio che questi ulteriori profili non attengono alla definizione dogmaticamente rigorosa della no-

zione di autonomia; ma è parimenti evidente quanto a questa essi vi aggiungono di sostanza.

E, inoltre, gli altri enti pubblici. Anche questi hanno poteri normativi di portata paragonabile a quella dei poteri normativi degli enti pubblici territoriali (statuto, regolamenti), sia pure in forme e misure di volta in volta assai variabili, in particolare sotto l'aspetto sostanziale. D'altra parte, ugualmente assai variabili sono i fattori e i valori sui quali si fondano. È ovvio che abbiano consistenza e garanzia maggiori, le autonomie degli enti a carattere associativo, che, pur essendo pubblici, in qualche modo si basano sul diritto di associazione garantito dall'art. 18 Cost.; e degli enti che, pur ugualmente pubblici, comunque nella loro sostanza possano essere valutati come formazioni sociali protette dall'art. 2 Cost. Anche nella struttura di questi enti è generalmente rilevabile il carattere dei loro consigli, o assemblee, e simili, rappresentativo, seppur in vario modo, della loro «base»; nonché l'attribuzione a tali consigli o assemblee, della competenza a formare gli altri loro organi. Naturalmente, la consistenza di tali fattori e valori sostanziali della autonomia degli enti pubblici non territoriali tende ad assottigliarsi progressivamente, via via che si accentua il carattere finalistico, quando non addirittura solo strumentale, della loro natura; in corrispondenza, del resto, alle connesse diversificazioni che di solito si riscontrano, nel modo di formazione dei loro organi.

Sempre nel quadro dell'organizzazione pubblica, il concetto di autonomia può essere richiamato anche in relazione a molte altre figure organizzatorie, nelle quali, peraltro, si riscontra una attenuazione del profilo soggettivo. Attenuazione che, in tale quadro, si manifesta in un modo specifico, diverso da quello che si rileverà nel campo del diritto privato: si concreta in un incompleto o insufficiente distacco della struttura che si qualifica, o che può essere qualificata come autonoma, da una struttura in un certo senso maggiore alla quale, perciò, rimane collegata, e che è l'unica ad essere compiutamente, o, quanto meno, più nettamente personificata. Così, si può porre il problema della possibilità di attribuire il carattere di autonomia agli organi dello Stato e degli enti pubblici, ai quali per definizione fa difetto una personalità giuridica propria. Anzitutto, in termini generali: ossia, in relazione ai tratti con i quali viene delineata la figura dell'organo della persona giuridica (pubblica), in quanto tale; ed è evidente che la sua soluzione è condizionata da tali tratti, variabili secondo le diverse teoriche elaborate al riguardo: in proposito, ci si limiterà ad osservare che essa tanto più potrà essere orientata in senso affermativo, quanto più, sul piano teorico, si vorrà accentuare il

profilo dell'organo come istituzione (13); e quanto più, sul piano della ricostruzione del diritto positivo, sarà possibile riscontrare l'attribuzione ai vari organi di poteri di tipo normativo: nella prospettiva della estrema varietà dei rapporti di derivazione prima ricordata, anche solo a rilevanza interna, e a rilevanza in vario senso e in vario modo interna; in ogni caso, quanto più sarà possibile individuare, di conseguenza, un loro proprio ordinamento, con l'esercizio di tali poteri costituito: e sia pure con corrispondenti differenziazioni e gradazioni della sua correlata rilevanza parimenti solo interna. Con quest'ultima osservazione, peraltro, il discorso rinuncia ad essere unitario: non è più riferito ai tratti dell'organo in quanto tale, variabili solo in relazione alle diverse teoriche nelle quali la figura è delineata; ma è condizionato dalle diversità di poteri normativi, e quindi dalla capacità di darsi un proprio ordinamento mediante il loro esercizio, che alle varie categorie di organi, o, addirittura, ai vari organi singolarmente considerati, sono in concreto attribuiti: perciò, deve essere corrispondentemente articolato. È ovvio, così, che la possibilità di considerare autonomi determinati organi, o gruppi di organi, al di là di quanto essi possano essere ritenuti tali per il solo essere loro organi, è facilitata dalla rilevabilità nei loro confronti di quei poteri e di quella capacità in maggior misura. Poteri e capacità che sono più ampiamente riscontrabili, anzitutto, in ordine ad organi la cui «autonomia» è sollecitata e garantita già a livello costituzionale: alle Camere, anzitutto, i cui poteri regolamentari caratterizzano accentuatamente la loro posizione: e tutti i dibattiti, e diverse ricostruzioni dei quali, possono essere visti dall'angolo visuale delle differenti configurazioni che volta a volta sono state proposte, circa il modo di essere della loro autonomia rispetto alla organizzazione complessiva dello Stato, e dunque della loro capacità di darsi un proprio ordinamento distinto da quello generale; e, nel medesimo ordine di idee, anche in relazione ad altri organi costituzionali, ai quali simili poteri normativi sono attribuiti, e, dunque, analoga capacità di darsi un proprio ordinamento può essere riconosciuta: la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale; probabilmente, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il cui ordinamento costituzionalmente necessario è peraltro ancora in discussione. Inoltre, profili di autonomia sono rilevabili anche in altre strutture non personificate, stavolta prettamente amministrative, i quali sono qui richiesti da esigenze gestionali proprie di tale livello: le aziende appunto dette autonome, quelle municipalizzate, più recentemente le unità sanitarie locali, per vari versi a queste ultime assimilabili, ecc.

Del resto, proprio in relazione al piano amministrativo, una volta che si sia superata la rigidità di correlazione tra autonomia e personificazione della struttura, nello sviluppo della prospettiva accennata, si possono impostare problemi di maggior respiro e di portata generale, che investono soprattutto l'amministrazione dello Stato.

Anzitutto, la possibilità di riferire una nozione di autonomia non solo agli organi dell'amministrazione statale, o almeno ad alcuni di essi, singolarmente presi: ma all'intero complesso di tali organi, così per un verso ricondotti ad unità, ma per altro verso distinti dagli altri organi dello Stato, alla cui personalità giuridica miticamente unitaria dovrebbero comunque essere riportati. Da un versante che parrebbe più propriamente costituzionalistico, il problema sembra trovare subito una ovvia prospettiva di soluzione: la classica teoria della divisione dei poteri. Non che da un versante più specifico del diritto amministrativo l'angolo visuale debba essere opposto, o anche radicalmente diverso: solo, sembrano acquistare qui maggiore rilevanza i tratti con i quali in tale diritto sono visti i rapporti tra amministrazione e Parlamento, tra funzione amministrativa e legislazione. E, perciò, quel problema pare soverchiato, ed anzi assorbito, da un altro, di ben più accentuato interesse teorico e pratico, che può essere impostato in termini più generali: la possibilità di riferire una nozione di autonomia all'intero complesso dei soggetti di amministrazione, statali e non; col superamento, quindi, in un doppio e opposto senso delle linee della loro personificazione: distaccando sì gli organi dell'amministrazione statale dagli altri organi dello Stato, secondo i tratti appena accennati, malgrado la supposta unità della personalità giuridica statale; ma anche aggregando ad essi l'intero sistema degli enti pubblici, malgrado la sicura loro personalità giuridica distinta; di più: malgrado le garanzie anche costituzionali di quella autonomia loro specifica che comunque deve essere riconosciuta ad essi, che sono disposte per le regioni, e anche per i comuni e le province.

Il tentativo lo si è già proposto in altra sede (14), alla quale perciò si deve ora rinviare. Si osserverà solo che la sua riuscita dipenderebbe dalla soluzione positiva di una serie di problemi di grande portata e difficoltà di teoria generale del diritto amministrativo. Se ne indicheranno alcuni: che, da soli, dimostrano l'impossibilità di approfondire qui il tema. Anzitutto, la possibilità di sottolineare il distacco tra atti dell'amministrazione, normativi e non, e legislazione: nel senso che questa debba essere vista solo come un limite che quelli devono rispettare nelle scelte, appunto, autonome che concretano, e non anche una normazione che de-

vono solo applicare, eseguire quasi come svolgendo i suoi contenuti impliciti; talvolta, è vero, la legislazione così si pone rispetto all'attività amministrativa: come normazione della sua azione; ma, allora, essa deve essere vista come disposta da un legislatore che in questa ipotesi viene ad atteggiarsi semplicemente come un co-gestore dell'attività dell'amministrazione: e, dunque, come organo di questa, come istituzione, e non come costruttore dell'ordinamento generale del quale essa è soggetto. Inoltre, la possibilità di delineare tutta la normativa di azione come un complesso normativo unitario, unitariamente posto in essere dall'amministrazione medesima: non solo indipendentemente dalla molteplicità dei suoi enti, oltre che dai suoi organi, che la adottano, ma anche a prescindere dalla sua eventuale formulazione da parte del legislatore: perché questo deve essere inteso, in tale funzione, nel ruolo appena indicato. Ancora: la possibilità di profilare la funzione del governo come di organo di direzione (in senso generico) non solo dell'amministrazione dello Stato, ma anche di tutto il complesso degli altri enti pubblici: sia pure con quelle modulazioni richieste dai vari gradi e modi della loro autonomia, e della sua garanzia costituzionale; del resto, in diritto positivo si possono rintracciare numerosi indici di quel ruolo: dalla vecchia subordinazione dei regolamenti locali a quelli governativi desumibile dagli artt. 3 e 4 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, ai nuovi procedimenti unitari di determinazione, in base a contrattazione collettiva, della disciplina normativa secondaria dei rapporti di pubblico impiego, anche con i comuni e le province, e perfino, sia pure con qualche adattamento, con le regioni; possono essere visti in questa prospettiva pure i poteri di indirizzo e coordinamento che al governo sono attribuiti anche nei confronti delle regioni: le quali sono vincolate al rispetto degli atti che ne sono espressione, anche nell'esercizio delle loro competenze legislative, come ha affermato la Corte costituzionale con la sua sentenza n. 150/82; conclusivamente, si deve sottolineare una precisa correlazione tra il ruolo del governo e la configurabilità di una autonomia che possa essere riferita unitariamente a tutta l'amministrazione: questa si identifica in larga parte con la definizione di quel ruolo stesso come non limitato nei confronti dei soli organi amministrativi statali, ma esteso nei confronti dell'intera amministrazione: dell'intera amministrazione come istituzione.

Per quel che riguarda i soggetti di autonomia di diritto privato, il discorso può essere assai più rapido.

Anzitutto, si devono indicare i soggetti che con

maggior sicurezza possono dirsi attributari di autonomia: quelli che possono adottare quegli atti che con minore incertezza possono dirsi normativi: statuti, e anche regolamenti. È evidente, allora, che quei soggetti tendono ad avere strutture collettive: società, associazioni, ecc. Ma possono consistere anche in enti istituzionali. E, indipendentemente dalla sua forma giuridica, l'impresa in quanto tale: almeno nei limiti nei quali possa venire delineata come una istituzione, secondo orientamenti ben noti nel diritto commerciale, anche se assai discussi; e, quindi, nei limiti nei quali si possano rinvenire caratteri normativi, e più specificamente regolamentari, negli atti che costituiscono la disciplina interna della attività dei soggetti che vi operano. Anche per le strutture di diritto privato alle quali può essere riconosciuto il carattere di autonomia, si può rilevare la possibilità di una attenuazione del loro profilo soggettivo. Ma in un senso diverso da quello prima considerato a proposito della organizzazione pubblica: ossia, nel senso del difetto del riconoscimento formale della loro personalità giuridica; è ovvio il richiamo dell'art. 36 c.c., che disciplina le associazioni non riconosciute, considerando che esse abbiano un proprio «ordinamento interno», e prevedendo che esso sia regolato dagli accordi degli associati, che sembrano così acquistare un ruolo paragonabile a quello degli statuti degli enti riconosciuti. Tale art. 36, in riferimento alle associazioni, sembra esemplificare solo una ipotesi, anche se forse la più importante, di un fenomeno di esistenza e di rilevanza reale di istituzioni privatistiche, pur se non riconosciute dall'ordinamento statale in termini di persone giuridiche, la cui ampiezza pare ben maggiore, e i cui caratteri sono facilmente intuibili nella prospettiva che qui si viene proponendo. Comunque, si può rilevare che in forma di organizzazione privatistica, e in forma di organizzazione privatistica la cui unità non è formalmente personificata, si presentano addirittura i fattori istituzionali di maggiore rilevanza del nostro sistema politico: i partiti e i sindacati; i quali, perciò, ben possono illustrare un ulteriore aspetto del concetto di autonomia: la sfasatura che può sussistere, tra i termini, e i limiti eventualmente anche assai ristretti, nei quali è riconosciuta, e la sua ben maggiore rilevanza reale; e, quindi, l'estrema multiformità dei fenomeni che può comprendere, e attraverso i quali può essere compresa.

Di nuovo, nel diritto privato come nel diritto pubblico si possono impostare problemi teorici di grande momento, la cui soluzione si ricollega sotto diversi profili alla definizione della nozione giuridica di autonomia.

Anzitutto, ci si deve riferire alla configurabilità

come atti normativi, che si è già sopra ricordata, dei normali negozi di diritto privato; e, quindi, alla ricostruzione in termini di autonomia, della capacità negoziale dei soggetti che con l'esercizio di questa li pongono in essere; e, perciò, al riferimento di questa autonomia medesima a tali soggetti, anche solo persone fisiche: in che senso, in quali modi e con quali limiti, si deve rinviare agli scritti di Salv. Romano prima già richiamati.

E, inoltre, alla configurabilità con caratteri suoi propri di un «diritto dei privati»: secondo l'espressione che costituisce il titolo della classica opera di CESARINI SFORZA (15); in particolare, di un «diritto dei privati» avente natura di ordinamento giuridico distinto da quello statale, ma da questo riconosciuto, e, quindi, rispetto a questo delineabile come autonomo.

Pare questa la collocazione più opportuna di un rilievo conclusivo dell'ultimo e più essenziale aspetto sotto il quale il piano oggettivo su cui è definibile il concetto di autonomia riferito ad un ordinamento, può essere privo, e totalmente privo, di risvolti soggettivi: si possono delineare ordinamenti «alla cui formazione è estraneo ogni soggetto come tale, e, quindi, ogni potestà» (16); ordinamenti che in quanto non originari, in quanto come tali riconosciuti da altri, o addirittura da altri derivati, ben possono dirsi rispetto a questi autonomi. A parte le ipotesi sopra prospettate, nelle quali ordinamenti qualificabili come autonomi sono posti in essere da strutture il cui profilo soggettivo è debolmente caratterizzato, la cui personalità giuridica non è formalmente e compiutamente riconosciuta, è questa la sola area per la quale, per espressa precisazione del suo autore, non può essere accettata la definizione di autonomia per il resto più precisa e pregnante: «...come potestà di darsi un ordinamento giuridico» (17).

(13) Per questa qualificazione, v., specificamente, SANTI ROMANO, «Organi», in *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., 156.

(14) *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, cit.

(15) Ripubblicato nel 1963, con presentazione di SALV. ROMANO, al quale è dovuto, poi, tra l'altro, lo scritto *Ordinamenti giuridici privati* citato nella bibliografia.

(16) SANTI ROMANO, «Autonomia», cit., 15.

(17) SANTI ROMANO, *op. loc. ult. cit.*

## 6. Derivazione di autonomia come attribuzione di garanzia di effettività.

Sarebbe assai restrittivo, d'altra parte, vedere nell'autonomia solo tale potestà: rilevare nel rapporto tra soggetti e tra ordinamenti nei quali l'autonomia è delineabile, solo la potestà che un soggetto, un ordinamento deriva, o quanto meno riconosce, al soggetto, all'ordinamento che perciò può dirsi autonomo. Vi è in più qualcosa di assolu-

tamente essenziale: la rilevanza che l'ordinamento autonomo presenta per quello derivante; in un senso ben preciso, anche se in forme e in gradazioni variabili: di garanzia che il primo presta, di effettività del secondo.

A che cosa servirebbe per i soggetti privati, ad esempio, la capacità negoziale che l'ordinamento statale riconosce loro, se per questo i negozi che così essi pongono in essere non valessero come fonte normativa dei rapporti che disciplinano? E se quell'ordinamento statale stesso non prestasse il concorso dei propri organi giurisdizionali ed esecutivi, e delle loro funzioni, per garantire l'effettività di quelle fonti normative medesime come disciplina di quei rapporti?

Uno dei punti di snodo essenziali per la comprensione di questo profilo della nozione giuridica di autonomia, pare costituito dalla distinzione tra due nozioni che, comunemente, viceversa vengono utilizzate indifferentemente: la nozione degli effetti di un negozio, e la nozione di efficacia di esso. Dove per effetti di tale negozio si intendono le conseguenze giuridiche che comporta all'interno del suo ordinamento autonomo; mentre per efficacia di esso si intendono le sue conseguenze giuridiche che l'ordinamento derivante riconosce come per sé rilevanti. S'intende, con le condizioni e con i limiti che questo pone, all'autonomia che deriva: così, le norme civilistiche la cui violazione importa nullità del negozio, e cioè, appunto, la sua irrilevanza, possono essere viste ad un tempo come condizioni e limiti dell'autonomia privata al loro interno riconosciuta, e come condizioni e limiti della efficacia dei negozi mediante tale autonomia posti in essere, al loro interno assicurata. Sembra anche che la tanto discussa distinzione della inesistenza del negozio dalla sua nullità, possa ricevere più luce e chiarezza, almeno sotto diversi profili, proprio dalla accennata distinzione degli effetti dalla efficacia di esso.

Non pare opportuno insistere sul punto. Se non per osservare come la notazione ora accennata sia perfettamente applicabile anche alle figure più comunemente considerate di autonomia: quelle relative agli enti pubblici, o, quanto meno, ai soggetti pubblici più o meno formalmente e compiutamente personificati. Di nuovo ritorna il problema del rapporto tra amministrazione e Stato: tra l'insieme degli organi e degli enti amministrativi, da un lato, e quello degli altri organi dello Stato, o, addirittura, quello del quale gli uni e gli altri fanno ugualmente parte; tra l'ordinamento particolare dell'amministrazione come istituzione vista per certi tratti unitariamente, nei sensi e con i limiti prima delineati, e l'ordinamento generale dello Stato. Tradizionalmente, sul piano soggettivo come su quello oggettivo-

vo, sui quali tali concetti vengono definiti, prevale l'uniformità di colore: per l'accentuazione di un non meglio precisato carattere «pubblico» degli organi e degli enti amministrativi, e fino alla configurazione della loro azione come immediato svolgimento e attuazione della funzione legislativa. Ma, al contrario, come si è notato, pare necessario tenere conto di linee di distinzione che sono rilevabili al riguardo: non così marcate, fino alla contrapposizione, come è usuale percepire tra il «pubblico» e il «privato»; ma, comunque, sufficientemente nette da rendere possibile profilare in termini di autonomia dell'amministrazione come istituzione e come ordinamento, rispetto al resto del «pubblico», e, in particolare, alla legislazione, allo Stato come istituzione maggiore, al suo ordinamento generale, la posizione e il ruolo della prima nei confronti degli altri.

Certo, l'amministrazione ha quelle, e solo quelle, potestà statutarie e regolamentari, e anche quei poteri particolari (se si volessero ascrivere alla sua autonomia pure i suoi provvedimenti, secondo l'indicazione dello ZANOBINI prima richiamata), che le derivano quella legislazione, quello Stato, e quel suo ordinamento generale. Ma, una volta profilata questa derivazione in termini di derivazione di autonomia, la logica del riconoscimento degli atti che con l'esercizio di questa essa pone in essere, non pare cambiare per l'essenziale: nel senso che l'istituzione che deriva quelle potestà e quei poteri, riconosce anche, poi, il valore normativo di questi atti per le situazioni e i rapporti disciplinati, e ne garantisce quindi la effettività, se necessario mediante il concorso quanto meno dei propri organi giurisdizionali (l'accento anche a quelli esecutivi, prima fatto a proposito dei soggetti e degli ordinamenti privati, dovrebbe qui essere adattato alle particolarità del ruolo dell'amministrazione). Paiono perfettamente individuabili le condizioni e i limiti che l'ordinamento statale generale pone ad un tempo all'autonomia che deriva all'amministrazione, e, quindi, al riconoscimento della rilevanza nei suoi confronti degli atti che questa con l'esercizio di essa pone in essere: sono le condizioni e i limiti il cui superamento da parte di tali atti, implica che questi debbano essere considerati in violazione di diritti soggettivi, quando non radicalmente nulli. E gli organi giurisdizionali dello Stato come istituzione che assicurano loro garanzia di effettività, sono, ovviamente, quelli ordinari: che in nessun modo possono essere visti solo a tutela del cittadino che si rivolga ad essi affermando la persistenza di un suo diritto soggettivo, e cioè la illiceità del provvedimento che lo leda; perché, quando la sua azione risulti infondata, garantiscono viceversa la effettività degli atti che sono esplicazione del potere dell'amministrazione: della autonomia di questa,

cioè. Diversa, per contro, la vicenda della illegittimità e della annullabilità dei provvedimenti dell'amministrazione: che si consuma intera all'interno di essa come istituzione, all'interno del suo ordinamento: nel senso che sono «sue» le norme che provvedimenti siffatti violano, e che sono in un certo senso «suoi» anche i giudici amministrativi che, perciò, li annullano.

In questo modo pare che debba essere delineato questo altro segmento del profilo dell'autonomia come concetto giuridico: dell'autonomia come relazione tra istituzioni, tra ordinamenti. Per definizione, l'istituzione, l'ordinamento che deve qualificarsi come autonomo, e come autonomo per determinazione dell'istituzione, dell'ordinamento rispetto al quale esso come autonomo, appunto si pone, non può che essere rispetto a questo distinto; ma da questo rapporto, esso stesso trae non solo legittimazione, ma anche garanzia.

ALBERTO ROMANO

### **Autorità suprema (Pontefice Romano, Collegio dei Vescovi)**

**Bibliografia:** W. BERTRAMS, *Il potere pastorale del Papa e del Collegio dei Vescovi*, Roma, 1967; BETTI, *La dottrina sull'episcopato nel cap. III della costituzione dommatica Lumen gentium. Sussidio per la lettura del testo*, Roma, 1968; AA.VV., *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Firenze, 1969; PHILIPS, *La Chiesa e il suo mistero*, I, Milano, 1975; W. BERTRAMS, *De missione divina et de consecratione episcopali tamquam constitutiva officii supremi Ecclesiae Pastoris*, in *Periodica*, 60 (1976), 187, 242; GIRALDO, *Problematica sul rapporto tra potere papale e consecrazione episcopale*, Roma, 1978; J. BEYER, *De natura potestatis regiminis seu iurisdictionis recte in Codice renovato enuntianda*, in *Periodica*, 71 (1982), 93-145; A. STICKLER, *De potestatis sacrae natura et origine*, in *Periodica*, 71 (1982), 65-91; BERTONE, *I soggetti della suprema potestà nella Chiesa: visione giuridica*, in *Il nuovo Codice di Diritto Canonico*, Roma, 1983, 96-106; ID., *Il servizio del Cardinalato al ministero di Pietro*, in *Salesianum*, 48 (1986), 109-121; CARDIA, *Il governo della Chiesa nel Codice del 1983*, in *Il nuovo Codice di Diritto Canonico*, Bologna, 1983, 103-145; J. HAMER, *I soggetti della suprema potestà nella Chiesa: visione teologica*, in *Il nuovo Codice di Diritto Canonico*, Roma, 1983, 139-149; PETTINATO, *«Sollicitudo pro universa Ecclesia»*. *Profili canonistici*, Milano, 1983.

**Legislazione:** si fa riferimento al testo.

**Sommario:** 1. Premessa teologica. – 2. La normativa canonica dal CIC 1917 al Codice 1983. – 3. Analisi della normativa vigente. Il Romano Pontefice e il Collegio dei Vescovi. – 4. La potestà del Vescovo di Roma. – 5. Il Collegio dei Vescovi. – 6. Il Sinodo dei Vescovi. – 7. I Cardinali di Santa Romana Chiesa. – 8. Conclusione.

#### **1. Premessa teologica.**

Secondo una visione di fede, nel grande sacramento di salvezza che è il «Corpo di Cristo» nella storia, Gesù ha collocato, quale espressione sensibile del suo ruolo insostituibile di Capo, il Collegio apostolico in cui Pietro è costituito «principio e fondamento perpetuo e visibile dell'unità della fede e della comunione» (LG 18). Il credente dunque deve guardare alla figura del Papa, quale sog-