

1

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 LUGLIO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,50.

MASSIMO PACETTI, *Segretario* legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Audizione del professor Massimo Severo Giannini, ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma, e del professor Fausto Cuocolo, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'università di Genova.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, l'audizione del professor Massimo Severo Giannini, ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma, e del professor Fausto Cuocolo, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'università di Genova.

Rivolgo, anche a nome dei colleghi, l'espressione della nostra gratitudine agli illustri professori che questa sera ci onorano della loro presenza, affinché possiamo attingere, dalla loro esperienza ed alta cultura giuridica, contributi utili per l'attività conoscitiva che questa Commissione ha ritenuto di intraprendere sui delicati ed importanti problemi relativi all'attuazione della legge di riforma delle autonomie locali.

FAUSTO CUOCOLO, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'università di Genova.* Signor presidente, dalla lettura del resoconto di precedenti audizioni, ho dedotto che uno degli aspetti

che maggiormente interessano la Commissione è rappresentato dalla materia degli statuti, soprattutto in riferimento alla loro sorte dal punto di vista operativo, data l'esistenza, nel nostro paese, di oltre 8 mila comuni, alcuni con cospicua capacità operativa, molti altri di dimensioni ridotte e di limitate possibilità.

Il punto di partenza è costituito dalla natura giuridica della legge n. 142 del 1990, che per certi aspetti si presenta come una legge superordinaria. All'articolo 1 di essa, infatti, si afferma che non può essere modificata da leggi ordinarie se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni: pertanto, la modificazione tacita, che è uno dei procedimenti normalmente previsti per l'abrogazione o la deroga di norme legislative, non sarebbe ammessa. Si tratta di una novità dal punto di vista del rapporto tra fonti pariordinate, che crea un problema interpretativo e di qualificazione giuridica della legge. È stata definita come una « legge di principi », ma occorre comprendere se si tratti di principi giuridici o politici. Se si tratta di principi politici, l'argomento non interessa i tecnici del diritto bensì, com'è ovvio, i politici; al contrario, se si tratta di principi giuridici, il problema riguarda i tecnici del diritto, poiché la regola è che ogni principio ha un seguito giuridico, nel senso che ogni principio ha quella che il professor Giannini ed altri maestri hanno definito l'eccedenza di contenuto deontologico, cioè la possibilità di avere un'ulteriore attuazione attraverso un'interpretazione che dia seguito al principio stesso.

Tale concetto vale anche per gli statuti. Non vi è dubbio che, da un punto di vista di carattere generale, la definizione

degli statuti costituisce il punto più significativo del passaggio dal concetto di autarchia a quello di autonomia, essendo l'autonomia la capacità di darsi un ordinamento giuridico. Forse è opportuno evitare i trionfalismi verbali. Abbiamo già sperimentato la teoria delle fasi costituenti con la creazione delle regioni. Anche allora, quando si approvarono gli statuti regionali, si parlò di fase costituente e si registrarono un forte impegno delle forze politiche, grandi preamboli e tutta una serie di dichiarazioni di principio. Però, a ciò non seguì una fase convincente dal punto di vista giuridico positivo, sotto il profilo della struttura organizzativa delle regioni. La tendenza che si registra per una riforma degli statuti regionali, già avviata in alcune regioni, tende proprio a porre rimedio agli inconvenienti che la fase costituente in qualche modo pose.

D'altra parte, a mio avviso, gli statuti dovrebbero contenere quello che la legge dice; cioè, più che dichiarazioni o manifestazioni di volontà, di buone intenzioni o altro, più che disciplinare l'organizzazione, dovrebbero contenere norme per l'organizzazione. Mi pare interessante che la legge non parli di norme di organizzazione, ma di norme per l'organizzazione del singolo ente, comune o provincia che sia.

Il primo punto che a me pare di dover sottolineare, considerando anche la mia esperienza personale, è che lo statuto dovrebbe essere un atto di autonomia vera e non soltanto apparente dell'ente locale, comune o provincia che sia, il che non dovrebbe consentire ipotesi di indicazioni centralistiche. Questo in parte è avvenuto con i quindici statuti regionali ordinari da parte delle centrali politiche, non da parte di ministeri, del Governo o di altri. Sarebbe anche più pericoloso dal punto di vista dell'autonomia che questo avvenisse da parte ministeriale. Lo statuto tipo che qualcuno ha prefigurato, l'indicazione di « canovacci », sono invece aiuti compatibili.

Penso che sarebbe utile compiere una specie di inventario dei problemi, perché nei vari articoli della legge si trovano

molti riferimenti ai fini del contenuto degli statuti. I comuni in genere sanno leggere bene la legge, ma può darsi che alcuni non siano in grado di farlo. Allora, potrebbe essere utile l'indicazione dei problemi, ma non l'indicazione delle soluzioni, perché questo porterebbe ad un'altra interpretazione centralistica. Quindi, io vedo gli statuti come atti degli enti, anche se sicuramente questo pone dei problemi.

Quanto al contenuto degli statuti, credo che si dovrebbe indicare una tripartizione, nel senso di contenuto necessario, contenuto facoltativo e contenuto non ammissibile, se mi si passa quest'ultima espressione.

Il contenuto necessario è quello previsto dalla legge, che non può mancare, similmente a quanto per gli statuti regionali era previsto dall'articolo 123 della Costituzione. Questo è importante non tanto per una questione classificatoria da giuristi, ma anche per il valore che poi si deve attribuire al contenuto dello statuto: nella misura in cui lo statuto tradurrà in norme il contenuto necessario previsto dalla legge n. 142, godrà di quella particolare posizione nella gerarchia delle fonti della quale parlerò successivamente; nella misura in cui il contenuto si riferirà a materie facoltative, mi pare che non sia evidente una posizione di superiorità gerarchica, sia pure molto limitata, delle relative norme nell'ambito delle altre fonti comunali, in particolare rispetto ai regolamenti. In altri termini, lo statuto avrà la forza che gli riconoscono gli articoli 3 e 4 della legge nella misura in cui conterrà, in riferimento all'articolo 5, norme necessarie e considerate obbligatorie dal punto di vista dell'inserimento negli statuti.

Il contenuto facoltativo è quel contenuto che può esserci o meno negli statuti. Mi riferisco, ad esempio, all'ipotesi della disciplina del difensore civico. La legge n. 142 espressamente stabilisce che la figura del difensore civico può essere disciplinata negli statuti, quindi si tratta di un contenuto non obbligatorio, non necessario, ma facoltativo.

È chiaro che poi vi sono delle statuzioni che non potrebbero essere contenute negli statuti, ad esempio le disposizioni in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico generale dello Stato.

L'ultimo punto su cui vorrei molto sinteticamente richiamare l'attenzione della Commissione riguarda la posizione giuridica dello statuto in riferimento al sistema delle fonti. Come ci è stato insegnato dai maestri di questa materia, noi abbiamo nel nostro ordinamento costituzionale un sistema di chiusura per le fonti primarie, cioè quelle previste dalla Costituzione (credo che l'onorevole Ferrara sia d'accordo), mentre per quelle secondarie o *super* primarie il sistema è aperto.

La legge n. 142 utilizza evidentemente questa possibilità dell'apertura del sistema. Del resto, ho letto l'interruzione del presidente Labriola nella scorsa seduta, quando ha citato anche i regolamenti comunitari: è vero, vi è tutta una panoramica di fondo nel nostro ordinamento, oggi vi è anche la possibilità di creare statuti. I regolamenti, però, sono sempre i regolamenti.

Ora, in caso di antinomia come si collocano gli statuti, qual è la loro forza giuridica, qual è la capacità di resistenza che essi stessi hanno? Credo che un ricorso al criterio gerarchico sarebbe insufficiente. Noi ci troviamo in una situazione analoga a quella che si ha in ipotesi di concorso vincolato di fonti, cioè in una situazione — cito Crisafulli — in cui non basta la gerarchia, ma entra in ballo la competenza: la fonte si valuta non solo e non tanto in base alla posizione gerarchica, ma alla competenza che ad essa è conferita da norme in grado di conferirla. Bisogna dunque verificare se la legge n. 142 abbia questa possibilità.

I principi fissati da tale legge quale valore hanno? A ciò mi riferivo prima. Qui si pone e si porrà un problema che in parte è stato affrontato, in parte è stato, se non risolto, avviato a soluzione dalla Corte costituzionale, per quanto riguarda l'importanza e la riserva dei principi.

L'articolo 4 si riferisce all'ambito dei principi fissati dalla legge, ma non parla di legge statale ordinaria: dunque, anche la legge regionale ha la possibilità di fissare questi principi? Ritengo di no, però alla stregua della giurisprudenza della Corte costituzionale qualche riflessione potrebbe farsi anche su questo tema.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cuocolo per la sua premessa, che è una nuova ulteriore conferma dell'utilità di questa nostra indagine conoscitiva.

Prima di dare la parola ai colleghi che desiderino porre questioni, dopo un intervento così stimolante del professor Cuocolo, che ringrazio molto, vorrei sapere se il professor Giannini a questo punto desidera inserire una illustrazione del suo pensiero per quanto riguarda il problema delle aree metropolitane, in modo di avere una panoramica completa.

MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma.* A me pare che nella legge vi sia una certa confusione, perché il problema delle aree metropolitane è stato mescolato con quello della provincia, per cui la distinzione di fondo che noi troviamo nella normativa relativa alle aree metropolitane è quella tra area metropolitana coincidente con la provincia e area metropolitana non coincidente con essa. Questo, secondo me, è un errore, perché dare alla provincia la funzione di area metropolitana significa fare una grossa confusione.

Nella legge che è stata approvata, la provincia è un ente di media area: cioè, tra la tesi della provincia come ente di programmazione, che è stata sostenuta dall'UPI (e che fortunatamente non è passata perché la provincia è troppo piccola per essere un ente di programmazione) e la tesi della provincia come autorità di media area, la legge ha scelto questa seconda. Adesso vorrei sapere da voi quali sono i problemi di media area che presenta una città metropolitana. Personalmente, devo dire che non li vedo.

La città metropolitana ha dei problemi del tutto particolari, tant'è vero che la legge ha giustamente scisso nell'area metropolitana un ente di primo grado come il comune e un ente di secondo grado come l'autorità dell'area metropolitana. Preciso, comunque, che con tale disposizione legislativa non si è previsto nulla di nuovo perché in tutti i paesi del mondo ...

ADRIANO CIAFFI. Che cosa intende per secondo grado? Si riferisce alle elezioni di secondo grado?

MASSIMO SEVERO GIANNINI *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma.* Non mi riferivo ad un secondo grado in senso stretto, ma ad un'autorità sovraordinata a quelle comunali di primo grado.

Condivido pienamente la previsione della legge da questo punto di vista perché è la soluzione che, più o meno, troviamo in tutti i paesi del mondo. Ora, ponendo l'equiparazione tra città metropolitana e provincia, bisogna fare attenzione perché sorgeranno problemi di difficile soluzione.

La soluzione più accettabile era quella di deferire tutto alla legge regionale, perché le città metropolitane sono molto differenti tra loro. Milano non ha niente a che fare con Roma; Roma è una città che sta « in mezzo ad un deserto », Milano è una città che oramai ha raggruppato tutti i comuni vicini, e questo discorso, secondo me, lo si potrebbe fare per tutte le città metropolitane.

Ora cosa può fare una legge dello Stato in questo settore? Non era meglio lasciare la materia interamente alle disposizioni della regione, limitandosi a dettare alcuni principi sulla città metropolitana? È un problema che pongo perché la regione, nella legge approvata, deve occuparsi di pianificazione — Dio solo sa che cosa sarà — di beni culturali, di ambiente, di traffico e fin qui va tutto bene.

La città metropolitana di cosa deve occuparsi? Se togliamo ad essa la cura del traffico, che cosa farà la città metro-

politana come tale, cioè come competenza propria distinta da quella dei comuni che la compongono?

Il riordino dei comuni dell'area metropolitana, che è imposto, questa volta, dalla stessa legge che cosa significa? In concreto, che cosa significa che si riordinano i comuni e l'area metropolitana di Roma quando questi sono comuni che, qualche volta, hanno un grosso respiro (cioè non si tratta di piccoli comuni, ma di comuni di livello medio e qualche volta medio-grande)?

Quando si afferma che vi è una delega al Governo su proposta della regione per l'ordinamento delle singole aree metropolitane, mi chiedo cosa c'entri il Governo e quali siano le sue competenze in materia di aree metropolitane. A me pare che, mentre è stata accolta positivamente l'idea di fondo di scindere la città metropolitana dai comuni che la compongono, per il resto questa legge dà luogo ad una quantità di interrogativi la cui soluzione diventa molto ardua perché, come sostenevo dianzi, le aree metropolitane sono diversissime tra di loro.

Quale sarà, in concreto, il peso di queste città metropolitane nella scelta delle soluzioni da adottare? Vi pare possibile che, per esempio, una città come Milano sia disposta a fare passi indietro rispetto a quelle che saranno le sue proposte? Io non solo ne dubito, ma credo anche che con queste aggiunte all'idea di fondo — che sarebbe stato meglio lasciare nella sua linea pura — si determineranno problemi applicativi grossissimi. Aggiungo che, in questo caso, la legge ha lasciato insoluta la questione del ruolo della città metropolitana nell'ambito regionale; non vi è dubbio che la forza politica di una città metropolitana certe volte è pari a quella della regione. E allora che cosa succede?

Questi erano i dubbi che volevo sottoporre in ordine a questo settore al quale bisognerà prestare particolare attenzione, in relazione a quelli che saranno i problemi applicativi i quali, ripeto, risulteranno assolutamente diversi da una città all'altra.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome dei colleghi e mio personale il professor Giannini.

Nel rinnovare la nostra gratitudine ai due illustri giuristi, vorrei ricordare che entrambi hanno anche una notevole esperienza nella operatività delle istituzioni e questo, naturalmente, accresce l'importanza del contributo critico che è stato offerto.

Chiedo ai colleghi se vogliono porre delle domande.

GIOVANNI FERRARA. Mi associo alle espressioni che lei ha usato nel ringraziare il professor Giannini e il professor Cuocolo per aver voluto cortesemente aderire al nostro invito.

La prima domanda che volevo rivolgere al professor Giannini l'ha rivolta lei, anticipando il quesito.

C'è, comunque, una seconda domanda che avevo in animo di rivolgere al professor Giannini. Cosa pensa di questa legge in ordine alla sua completezza, visto che in essa manca - per ragioni che tutti conosciamo - una parte, che secondo noi sarebbe stata essenziale, relativa al sistema elettorale?

ADRIANO CIAFFI. Desidero rivolgere alcuni quesiti al professor Cuocolo, che ringrazio in modo particolare per la sua sistematica esposizione in ordine alla questione dello statuto.

In primo luogo, dove collocherebbe nello statuto gli istituti e le materie abrogati, che facevano prima parte dei vari testi unici? Nella legge viene operato un rinvio generico alla regolamentazione di istituti essenziali, come il funzionamento dell'assemblea; qualora questa mancasse nello statuto, l'ente sarebbe privo, appunto, della regolamentazione giuridica di momenti procedimentali essenziali, posti a volte anche a garanzia delle prerogative dei consiglieri, della rappresentatività, eccetera: si potrebbe ipotizzare, ad avviso del professor Cuocolo, un'incompletezza giuridica relativa allo statuto tale da giustificare il rinvio da parte del comitato di controllo per carenza di rego-

lamentazione giuridica essenziale? Chi giudica dell'essenzialità di un'omessa regolamentazione? Nella tripartizione testé fatta, il professor Cuocolo collocherebbe quest'ultima nel contenuto necessario degli statuti, anche se ciò non è previsto espressamente dalla legge? A mio avviso, solo in questa categoria o in una sottospecie di essa potrebbe essere collocata la regolamentazione di istituti essenziali nell'ambito dello statuto.

Anche al professor Giannini, che ringrazio per averci indicato le sue preoccupazioni sull'area metropolitana, desidero porre alcuni quesiti. In verità le preoccupazioni a cui egli si è riferito sono state ovviate da questa Commissione proprio in relazione a testi dello stesso professor Giannini, inviatici nella fase preliminare di questa indagine. Non entro nel merito, essendo una questione già risolta; da parte nostra abbiamo cercato - mi scuso della parentesi - di trovare un equilibrio tra la città metropolitana e la regione, nel senso che quest'ultima determina ed assegna alla provincia, oltre a quelle ordinarie una serie di funzioni sovracomunali, che meglio possono essere esercitate nell'ambito della città metropolitana. Ripeto, è questo un compito che è affidato ad ogni regione e che la Lombardia risolverà in modo diverso dalla Liguria, dal Lazio, dalla Campania. Siamo ricorsi a quella formulazione, in quanto la Costituzione stabilisce, in relazione al momento costitutivo della circoscrizione di governo, in ordine alle province od agli enti che sostituiranno la provincia come città metropolitana, una riserva di legge statale. Per questo motivo il momento definitorio della città metropolitana non può essere lasciato alla regione, se non come momento istruttorio rispetto a quello costitutivo del Parlamento o del Governo delegato dal Parlamento. Solo il Parlamento potrebbe istituire la provincia di Civitavecchia, se questa dovesse essere enucleata, appunto come provincia, nell'ambito della proposta regionale di organizzazione dell'area metropolitana di Roma. Siccome la città metropolitana sostituisce in quell'ambito la provincia, è possibile far ri-

corso ad un provvedimento del Governo, sia pure nell'esercizio di un potere legislativo delegato. Questa, mi rendo conto, è una soluzione opinabile, anche se risolve la questione.

Vorrei avere l'opinione del professor Giannini su un punto che mi sta particolarmente a cuore. Ci troviamo di fronte ad un grosso problema di interpretazione giuridica relativamente all'articolo 61, ultimo comma, della legge n. 142 del 1990, poiché esso, in attesa che la regione emani le norme in materia di composizione degli organi di controllo, fa salvo il capo terzo della cosiddetta legge Scelba. Tale normativa non solo definisce la composizione degli organi di controllo, ma anche i casi di eleggibilità e compatibilità. Però, sempre il capo terzo della legge 10 febbraio 1953, n. 62, agli articoli 59 e 60 stabilisce anche l'estensione del controllo, oltre che ai motivi di legittimità, anche a quelli di merito. Poco fa il rappresentante del Governo ha illustrato la tesi governativa, che personalmente condivido, nel senso che il mantenimento dell'efficacia del citato capo terzo si limita a ciò che esso stabilisce e non alle norme a cui fa rinvio. Dal momento che gli articoli 59 e 60 di quella legge non sono direttamente dispositivi, bensì di rinvio alle leggi vigenti, la tesi del Governo, che personalmente condivido, è che il capo terzo dell'articolo quinto della citata legge n. 62 del 1953 rimanga in vita, fino all'emanazione della legge regionale, per ciò che direttamente statuisce, cioè la composizione dell'organo ed i casi di eleggibilità e compatibilità, senza riferimento al rinvio degli articoli 59 e 60. È corretta a suo avviso questa interpretazione?

RAFFAELE MASTRANTUONO. Anch'io desidero associarmi ai ringraziamenti espressi dai colleghi ai professori Giannini e Cuocolo, ai quali desidero rivolgere alcuni quesiti. Il collega Ciaffi mi ha preceduto circa la questione dell'interpretazione delle norme relative all'immediata operatività in materia di controllo. Pur

condividendo lo spirito dell'interpretazione data dal sottosegretario Fausti, peraltro anticipata in un'intervista su *Il Sole-24 ore*, ho forti dubbi sull'interpretazione medesima. Non basta, infatti, manifestare una volontà in senso autonomistico per rendere immediatamente operante una norma; d'altra parte, proprio il coordinato disposto degli articoli 64, secondo comma, e 61, quarto comma, della citata legge n. 142 sembra mantenere in vita tutte le norme del capo terzo del titolo quinto della legge Scelba. Anch'io resto pertanto in attesa di una risposta da parte del professor Giannini su tale punto. Se questa interpretazione fosse confermata, dovremmo muoverci nella direzione o di un'interpretazione autentica o di una modifica, poiché sarebbe più giusto richiamare solo la norma la cui efficacia è differita nel tempo, non l'intero capo terzo, che fa riferimento, appunto, al controllo di legittimità (peraltro previsto da una norma costituzionale, cioè dall'articolo 130) e di merito.

Sulla questione delle aree metropolitane il professor Giannini ha espresso la sua perplessità sul livello di governo individuato dal Parlamento, ritenendo che sarebbe stata più opportuna una flessibilità nei livelli del governo medesimo in considerazione della diversità delle aree metropolitane, rimettendo pertanto alla regione tale individuazione.

La complessità delle aree metropolitane poneva l'esigenza fondamentale di individuare un livello di governo, che unificasse e riassume sia il momento della gestione, sia quello della programmazione; avendo invece operato all'interno dei livelli esistenti, ciò ha portato sostanzialmente a individuare la provincia, anche se è denominata città metropolitana, come livello di governo, essendo l'unico ente di programmazione e di gestione ipotizzabile.

Il professor Giannini ritiene, considerando anche l'ambito delle competenze della regione, che avrebbe potuto essere scelto un altro ente all'interno dei livelli previsti dell'ordinamento giuridico italiano?

PRESIDENTE. Debbo rivolgere un invito non solo all'onorevole Pacetti, che interverrà ora, ma a tutti. Vorrei ricordare ai colleghi che stiamo effettuando un'indagine conoscitiva sui problemi relativi all'applicazione della legge n. 142 del 1990, non siamo in sede di riforma legislativa della medesima! Ne consegue che dovremmo intanto cercare, anche se possono essere sempre sollevate questioni *ex novo*, di concentrare l'attenzione su quelle che comunque abbiamo già di fronte.

Non voglio chiarire, ma solo ricordare, anche ai nostri ospiti così graditi e così apprezzati, che la ragione che ci ha spinto a svolgere l'indagine conoscitiva, superando qualche difficoltà opposta dal gruppo del MSI-Destra nazionale, va ricercata nella preoccupazione di evitare che vi fosse un binomio esclusivo Governo-enti locali sull'applicazione di una legge, che invece interessa largamente la generalità dei cittadini.

Debbo dire - è un fatto che stimo piuttosto raro, tanto raro quanto positivo - che fino a questo momento con il Governo la collaborazione è stata piena, quindi il nostro problema è di fare in modo che il Parlamento e il Governo procedano nell'accordo massimo per dare alla legge la migliore attuazione possibile, fatti salvi i punti di vista che, sia in sede scientifica, sia in sede politica, ci hanno visto su posizioni diverse riguardo alla elaborazione della scelta legislativa. Una volta compiuta questa scelta, però, occorre ricavarne il miglior frutto possibile.

MASSIMO PACETTI. Voglio approfittare della presenza dei nostri ospiti per sollevare una questione che in qualche modo è stata già discussa, ma che a me sembra abbia avuto una risposta non soddisfacente.

Questa infatti lascia in piedi una serie di dubbi su un tema estremamente delicato ai fini dell'applicazione della legge, anche per le conseguenze che potrebbero derivare da un eventuale contenzioso che pure potrebbe essere instaurato.

L'articolo 33 stabilisce il numero massimo dei componenti della giunta; succes-

sivamente, il secondo comma dell'articolo 59 richiama un principio di carattere generale, stabilendo che restano in vigore tutte le norme dell'ordinamento in attesa che le relative materie siano regolamentate attraverso l'adozione degli statuti. Al terzo comma, però, lo stesso articolo fra l'altro aggiunge, in questo senso in qualche modo differenziandosi dalla norma introdotta dal secondo comma, che questa vale ad eccezione della determinazione del numero degli assessori, stabilita dalla legge nel numero massimo. Di conseguenza, si apre un problema per le giunte, che si siano costituite dopo le ultime elezioni o già esistenti e che abbiano un numero di assessori superiore al numero massimo stabilito dalla legge entrata in vigore. Resterebbe comunque aperto il problema se esse debbano o meno uniformarsi entro un anno, nel momento in cui verrà approvato lo statuto e verrà stabilita la composizione della giunta.

Ritengo che la questione non sia risolta in modo soddisfacente dalle risposte finora avute e che rimanga aperto il problema serio, relativo all'obbligo di adeguamento delle giunte al numero massimo di membri stabilito dalla legge entro un anno. Vorrei conoscere un'interpretazione più autorevole, quale quella che i nostri ospiti possono darci.

CARLO TASSI. Vorrei chiedere agli illustri ospiti di chiarire due miei dubbi. Sono indegnamente anche consigliere provinciale e in sede applicativa, rileggendo quella legge, mi sono ritrovato di nuovo di fronte a un aggettivo, squalificatissimo per mio conto, vale a dire al termine « intermedio » stabilito per la provincia. Io feci un'inutile battaglia, a suo tempo, per non far passare questo termine. Non riesco a capire quale funzione abbia tale qualificazione (per me squalificazione) dell'ente, come un intermedio fra regione e comune, quasi che fosse qualche cosa di meno autonomo, di meno autarchico, di meno territoriale.

Ne ho approfittato per fare un'interrogazione e chiedere che si dicesse ai vari

comuni della provincia di togliere la Via Togliatti, di mettere Togliatti via, ma questa è un'altra cosa!

In secondo luogo, vorrei qualche chiarimento sulla situazione della metropoli, quindi dell'area metropolitana, che era l'unica obiettivamente diversa come fenomeno sociale e urbanistico, rispetto all'oggetto delle vecchie leggi comunali e provinciali, emanate in un periodo in cui c'erano le città, le province, i comuni, ma non le regioni. Le province sono, a mio avviso, divisioni postali dal punto di vista dei territori. Sappiamo bene i problemi che esse comportano.

Non sarebbe stato più logico, proprio per le diversità esistenti (pensiamo a Milano rispetto a Lodi, rispetto alla Brianza o rispetto a Monza o alle varie zone della Bassa Padana) e dovendo enucleare un tipo di ente, che le aree metropolitane fossero costituite a livello di regione e non di provincia? I problemi, infatti, sono qualitativamente diversi, trattandosi di « metropoli ».

LUCIO STRUMENDO. Vorrei porre una domanda molto semplice, che noi avevamo sollevato nella precedente audizione con il ministro Gava, ma che non mi pare, pur trattandosi di un quesito di carattere generale e non specifico, abbia trovato una risposta nelle argomentazioni che oggi sono state portate. Mi sembra che la questione sia stata riproposta nell'introduzione del professor Cuocolo. Mi riferisco al problema della gerarchia delle fonti normative e alla qualificazione che la legge n. 142 assume, considerato il terzo comma del primo articolo, nell'ambito della gerarchia delle fonti.

Pongo tale quesito in relazione ad una questione che il Parlamento si trova già di fronte e che in futuro si potrà riproporre con molta frequenza. La fattispecie alla quale mi riferisco è, com'è noto, la legge di riforma sanitaria in elaborazione presso questo ramo del Parlamento, nel cui ambito l'impostazione del modello di azienda sanitaria è di tipo regionalistico, disattendendo le norme di cui agli articoli 1 e 9 della legge n. 142. Mi domando

quale possa essere il procedimento per portare in una corretta gerarchia, nel rispetto del carattere superordinario — come è stato definito — della legge n. 142, nuove disposizioni legislative, dato che, proprio in questo periodo, ci troviamo di fronte ad un problema di tal genere.

GIORGIO CARDETTI. Desidero porre anch'io due quesiti nello spirito dell'indagine conoscitiva, quindi ai fini della migliore applicazione della legge e non per una ridiscussione di essa.

Per quanto riguarda il contenuto degli statuti, mi sembra sia stata sottolineata l'esistenza sia di una parte necessaria che deve essere regolamentata (tant'è che il collega Ciaffi ipotizzava la possibilità che un comitato di controllo rinvii uno statuto in quanto carente di determinate norme), sia di una parte eventuale, sia di una non ammissibile.

Ai fini di agevolare le autonomie, in che termini si potrebbe riuscire (ovviamente attraverso un vaglio della legislazione finora vigente) ad individuare una parte necessaria? Ho osservato, nel corso della precedente seduta, che non dobbiamo prevedere statuti-tipo, però, se riuscissimo ad evidenziare quali sono gli aspetti che i comuni debbono comunque normare per evitare carenze di legge, senza superare i limiti esistenti, avremmo fornito un notevole contributo. In questo senso, chiedo lumi ai nostri ospiti, associandomi in ritardo al ringraziamento del presidente per la loro presenza.

Il secondo quesito riguarda le aree metropolitane, anche se non entro nel merito della via che è stata scelta, trattandosi di un dato acquisito. Riferendomi alla replica del ministro dell'interno, svoltasi tramite il sottosegretario di Stato nell'audizione di oggi pomeriggio, ricordo che l'articolo 19 della legge n. 142 prevede il riparto delle funzioni, da parte della legge regionale, fra i due livelli rappresentati dalla città metropolitana e dal comune. L'articolo 20 affida alla regione il riordino delle circoscrizioni interne. Valuto in modo autocritico la posizione

delle norme dell'articolo 20 dopo quelle dell'articolo 19 ed anche la previsione di termini più lunghi per il riordino interno rispetto all'individuazione dei compiti; però, anche alla luce della specificità cui faceva riferimento il professor Giannini, che indubbiamente esiste tra un'area e l'altra, mi chiedo come la legge regionale possa opportunamente ripartire le funzioni se non tenendo conto anche del modo in cui l'area è stata suddivisa. Voglio dire che, se il comune capoluogo non viene in qualche modo scisso, come si possono opportunamente ripartire i compiti tra l'autorità superiore (città metropolitana) e i comuni? Anche se è vero che all'articolo 19 non si fissa un termine, valuto il problema in termini auto-critici: avremmo dovuto prevedere che la legge regionale che stabiliva le funzioni della città metropolitana tenesse conto di certi aspetti e quindi seguisse o fosse contemporanea al riparto delle circoscrizioni.

FAUSTO CUOCOLO, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'università di Genova*. Indubbiamente, esiste un problema di completezza dell'ordinamento statutario: l'onorevole Ciaffi ha ragione nel segnalarlo. L'obbligo di completezza deriva in termini molto chiari da quello che definirei il combinato disposto degli articoli 4 e 5. Il secondo comma dell'articolo 4, infatti, prevede che lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione: l'articolo 5, trattando dei regolamenti, aggiunge che, nel rispetto della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi.

Nel raccordo tra queste due fonti, una sovraordinata e l'altra sottordinata, dovrebbero ritrovarsi le norme necessarie per il funzionamento degli organi dell'amministrazione comunale o provinciale. Naturalmente, in termini teorici e anche problematici, non si può escludere che vi siano lacune volute o dimenticanze dovute a trascuratezza. Se queste lacune o incompletezze vi fossero, ci troveremmo

di fronte all'insufficiente attuazione degli articoli 4 e 5 della legge n. 142. Probabilmente, si determinerebbero possibili conseguenze di carattere sanzionatorio, nel senso che il comitato regionale di controllo potrebbe formulare alcune osservazioni e poi procedere all'annullamento dello statuto. Tali conseguenze di carattere sanzionatorio potrebbero riguardare anche gli organi dell'amministrazione comunale o provinciale, causa di un cattivo funzionamento di se stessi. Ciò, naturalmente, a meno che la lacuna non sia colmata: è noto, infatti, che nell'ordinamento giuridico si può provvedere con il rinvio ai principi generali del diritto o all'analogia. Pertanto, se sussistessero possibilità di questo tipo, le lacune sarebbero in realtà apparenti, essendo appunto colmabili. Nel caso contrario, vi sarebbe un comportamento omissivo o comunque non corrispondente alla prescrizione legislativa e allora il consiglio comunale o provinciale dovrebbe subirne le conseguenze di carattere afflittivo attraverso i procedimenti sanzionatori previsti dalla legge.

Passo ad occuparmi di due temi di diritto transitorio, il primo sottolineato dagli onorevoli Ciaffi e Mastrantuono, il secondo dall'onorevole Pacetti. Per quanto riguarda l'articolo 61, dico subito che la preoccupazione dei due onorevoli parlamentari è rafforzata da un elemento cartolare, cioè dal fatto che, al termine delle disposizioni della legge nella *Gazzetta Ufficiale*, si trova riportato integralmente il capo terzo della legge n. 62 del 1953, che invece non dovrebbe essere completamente vigente.

Ciò ha dato già l'impressione che, per lo meno, gli interpreti burocratici di tale normativa ritengono che la questione relativa al diritto transitorio si debba risolvere mediante l'applicazione integrale di quel capo terzo. Vorrei precisare con estrema chiarezza che la mia impressione al riguardo è diversa, perché la norma prevista al comma 4 dell'articolo 61 va letta - a mio avviso - insieme a quella prevista dal comma 3 del medesimo articolo. Ritengo che il comma terzo sia una

norma di carattere generale e che il comma quarto, anche se successivo, abbia un valore speciale e prevalga sul primo. Infatti al terzo comma non si stabilisce che « entro un anno le regioni dettano la normativa », il che creerebbe sicuramente un problema di diritto transitorio, ma che « entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge le regioni provvedono alla ricostituzione degli organi di controllo in conformità alle disposizioni contenute nella presente legge ». Pertanto, la mia interpretazione – di carattere prettamente personale – è che i consigli regionali eletti il 6 e il 7 maggio scorso, quando dovranno affrontare il problema della ricostituzione degli organismi di controllo, tutti in scadenza, dovranno eleggere i nuovi componenti dei comitati regionali di controllo attenendosi alle norme della legge n. 142; per la parte residua dell'attività di controllo è, invece, prevista una fase transitoria, comunque limitata al periodo di un anno. Dopo di ché, scatta nuovamente la responsabilità ommissiva della regione, nell'ipotesi che questa non abbia provveduto ad adottare una legge. In questo caso, potrebbe essere applicato l'articolo 126 della Costituzione.

PRESIDENTE. Questa è, a mio avviso, l'unica interpretazione accettabile che, inoltre, corrisponde esattamente alla intenzione del legislatore.

FAUSTO CUOCOLO, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Genova*. Ciò mi fa molto piacere.

Ricordo che l'articolo 126 della Costituzione prevede che qualora una regione non legiferasse in una materia come questa, ciò potrebbe concretare una grave violazione di legge; potrebbe, quindi, esserci una diffida da parte del Governo affinché la regione provveda un quel senso.

La risposta dovrebbe essere analoga per quanto riguarda il problema degli articoli 33 e 59, relativamente all'adeguamento del numero degli assessori entro un anno. Per quanto riguarda le giunte provinciali, vorrei precisare che, ovvia-

mente, questo problema di diritto transitorio non si riferisce alle giunte nuove, ma a quelle già in funzione. Credo che entro il periodo di un anno queste ultime dovrebbero essere adeguate per quanto riguarda il numero degli assessori perché, altrimenti, si verrebbe a creare una situazione di anomalia che probabilmente risulterebbe inaccettabile.

Vorrei attirare, a questo punto, l'attenzione della Commissione sulla questione relativa al limitato numero di assessori provinciali, previsto per le province minori (mi pare soltanto quattro). Non so se sia trattato di una svista nella valutazione del legislatore, ma ritengo che ciò possa creare dei problemi per le province.

Mi soffermerò adesso a rispondere alla domanda formulata dall'onorevole Strumendo sulla qualificazione della legge n. 142. Ricordo che nel nostro ordinamento giuridico vi è un precedente rappresentato dalla legge n. 87 del 1953, vale a dire la legge ordinaria che disciplinava la costituzione ed il funzionamento della Corte costituzionale. Nel caso di quella legge si trovò un appiglio, un sostegno di carattere giuridico molto forte nella Costituzione. Allora si sostenne – con l'accordo sia della dottrina giuridica, sia della Corte costituzionale – che la legge n. 87 del 1953 era una legge di carattere « intermedio » tra la Costituzione e la legge ordinaria, proprio perché godeva di quella particolare forza delle leggi rinforzate.

Per quanto riguarda la legge n. 142, non saprei, però, trovare in questo momento un appiglio altrettanto forte; credo, quindi, che questa espressione contenuta nell'articolo 1, comma 3, della suddetta legge sia soltanto un'intenzione del legislatore, che ha valore politico, ma non giuridico, cioè non altera la normale gerarchia delle fonti: pertanto, ritengo che le norme previste in questa legge potrebbero essere modificate anche non espressamente da una legge successiva. Non so se questo modo di fare sia corretto da un punto di vista di una valutazione di merito, però dal punto di vista giuridico questa è la mia interpretazione.

Vorrei concludere rispondendo al quesito posto dall'onorevole Cardetti sul modo in cui identificare la parte necessaria degli statuti. In precedenza avevo sostenuto che la parte necessaria degli statuti non poteva essere lasciata alla variabilità degli umori dei singoli consiglieri comunali; probabilmente, però, si trattava di una variabilità di competenza. Sulla identificazione di questa parte credo che potrebbe essere offerto un contributo da parte del Ministero degli interni, che probabilmente lo fornirà, identificando quelle che sono le cose necessarie (poi, ovviamente, spetterebbe ai comuni o alle province disciplinarle nel modo più opportuno), oppure da parte di esperti, del Parlamento o del Governo. Riterrei comunque opportuna la sussistenza di quella parte necessaria degli statuti. Qualcuno ha affermato che il nostro è comunque uno Stato unitario: io aggiungo che quello che è necessario in un comune della Basilicata, è necessario anche per un comune della Lombardia perché non vi sono differenze, se non di contenuto sostantivo, ma non dal punto di vista della necessità della disciplina.

PRESIDENTE. Mi permetto di osservare soltanto che l'ultima questione posta dal professor Cuocolo nel corso della sua replica, relativa al contenuto minimo dello statuto, ci impone di considerare in parte aperta la questione della natura della legge e del contenuto dei principi. Non so se si tratti soltanto di un contenuto politico, di intento del legislatore o di un qualcosa di più; in ogni caso, saremo in grado di chiarirlo nel prosieguo della discussione.

MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma*. Premetto innanzitutto che in questo caso ho ben poco da dire: infatti i problemi che sono stati posti sono pochi nel senso che il primo, quello relativo alle lacune di questa legge, non mi preoccupa particolarmente. Credo infatti che vi siano ben altre lacune nelle leggi emanate nel nostro

paese: comunque, fino ad ora, il paese è andato avanti. In ogni caso, mi chiedo chi provvederà; non so se sarà il Parlamento, o il Governo o il ministro attraverso altre circolari, ma in ogni caso qualcuno dovrà provvedere.

PRESIDENTE. Il Consiglio superiore della magistratura, che è alla ricerca di una competenza, dalle mostre d'arte alle aree metropolitane!

MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma*. Per quanto riguarda la questione dei controlli, vorrei chiarire immediatamente che non sono affatto contento del modo in cui la legge ha risolto tale problema, perché ha mantenuto il vecchio controllo di legittimità che, diciamolo apertamente, è una « bufonata ». Nei paesi civili è stato ovunque soppresso questo controllo ed è stato sostituito da quello di gestione, che è l'unico vero controllo. Infatti nell'ordinamento delle partecipazioni statali il solo controllo che viene esercitato sugli enti dipendenti è, appunto, il controllo di gestione.

Si tratta quindi di un'occasione perduta a cui, secondo me, non si potrà provvedere se non con un'altra legge. Speriamo che questo controllo venga introdotto per lo Stato, perché in questo caso, fatalmente, si estenderebbe a tutti gli enti. Mi pare, pertanto, che ogni discussione ed ogni interrogativo che ci si ponga in materia di controllo sia, in un certo modo, inutile. Questi controlli sono nati male, vivranno peggio e chissà come finiranno.

Per quanto riguarda la provincia, debbo dire che nel nostro ordinamento si tratta di un ente necessario non perché lo dice la Costituzione, ma perché lo dicono cento anni di storia. Le funzioni di media area ci sono, anche se non sono elencate nella legge di cui stiamo trattando (per esempio per l'agricoltura nessuno ha parlato delle funzioni di media area). Il futuro della provincia è nel senso dell'attribuzione del concetto di media area relati-

vamente a tutte le attività possibili ed immaginabili, anche quelle svolte oggi dai comuni: non soltanto i trasporti, ma anche l'ambiente saranno interessati da questo concetto. La materia dell'ambiente è tipicamente provinciale, non può essere lasciata ai comuni e neanche alle città metropolitane, poiché la città metropolitana è essa stessa vittima dell'ambiente (non lo domina, anzi ne è una vittima). In questo senso ci vuole qualcuno fuori dell'area metropolitana che si occupi di questa problematica.

Per quanto riguarda i rapporti tra le aree metropolitane e le regioni, ho già detto altre volte che avrei preferito che l'intera materia fosse affidata alle regioni. Naturalmente successivamente a ciò sarebbe emerso il problema dell'intervento dello Stato, ma tale intervento avrebbe potuto essere semplicemente di recezione della normativa regionale, come del resto è avvenuto in tanti altri campi. Personalmente ho paura dello Stato: lo Stato è il Ministero degli interni, cioè è un ministero di « gentarella », che forse non è in grado di dominare i problemi delle aree metropolitane, per lo meno finora non l'ha fatto anche se le aree metropolitane esistono da mezzo secolo! Saranno in grado di farlo per il futuro? Personalmente non ci credo. Lasciatemi dire che vi saranno delle prassi che si sovrapporranno alle leggi, a volte in meglio, a volte in peggio. Un esempio è quello degli statuti.

Voi credete negli statuti? Il comune di Torrita Tiberina che ha 700 abitanti e che non ce la fa a pagare i propri dipendenti, come elaborerà lo statuto e cosa ci metterà dentro? La scelta dello statuto comporta l'individuazione di comuni di grandezza e posizione paritarie, altrimenti è una « buffonata », cioè è qualcosa che faranno gli avvocati in luogo dei comuni. Questo sta succedendo già in alcune regioni, che hanno incaricato gli avvocati di predisporre gli statuti: come si potrebbe fare diversamente? Attenzione, quindi, su questa legge si sovrapporrà una realtà completamente difforme e non prevista.

Il rapporto tra le aree metropolitane ed i comuni non mi sembra rappresenti un problema: basterà prendere lo statuto delle città di Hannover, Parigi, Londra e copiarlo, la questione è in questi termini. Si tratta di paesi che hanno adottato da lunghissimo tempo la scissione tra comune ed autorità di area metropolitana. Fuori d'Italia vi è una rilevante esperienza in questa materia, che ci potrà servire (anche negli Stati Uniti d'America è così), quindi basterà munirsi degli statuti di queste aree, di queste città metropolitane per vedere come sono stati risolti i problemi.

In tal senso, vi invito a stare attenti a quelli che sono i veri problemi ed a distinguerli dai facili problemi risolvibili con semplici accorgimenti.

PRESIDENTE. A nome dei colleghi e mio personale torno a ringraziare il professor Cuocolo ed il professor Giannini per il contributo e lo stimolo che ci hanno offerto in questa audizione su due questioni particolari. In effetti, accanto agli aspetti specifici che sono stati sollevati mi pare di poter affermare che in questa prima audizione il dibattito si sia concentrato essenzialmente sulle questioni degli statuti e delle aree metropolitane. Si tratta di argomenti sui quali torneremo a discutere, sia con i colleghi, sia con gli ospiti e le personalità previste dal programma di audizioni, però penso di poter affermare che alcuni passi avanti siano già stati fatti.

Per quanto riguarda lo statuto, è aperta la questione della natura di esso; ritengo che dovremmo approfondire l'aspetto innovativo lasciando ai giuristi, che appartengono ad una scuola di altissimo livello come la scuola italiana, il compito di inquadrare dogmaticamente la novità del legislatore. Penso, comunque, che il legislatore abbia una certa possibilità di muoversi con flessibilità nello schema delle fonti. La Costituzione ha irrigidito solo alcuni aspetti delle fonti, lasciando aperte larghe maglie, come d'altra parte è provato dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale. Se noi

valutiamo la giurisprudenza che si è prodotta a tal proposito nel corso di trenta anni, notiamo come il sistema delle fonti nei rapporti e soprattutto nelle interpretazioni abbia registrato passi in avanti, che sono non meno coraggiosi di quanto coraggio non si chieda al Parlamento quando deve adoperarsi nell'esame di queste fonti. A questo proposito, incoraggiato io stesso dai rilievi emersi negli interventi dei professori Cuocolo e Giannini, vorrei subito dire che in questa Commissione vi è ampio consenso (meglio se lo farà l'autorità di Governo con la competenza che riconosciamo all'apparato amministrativo del Ministero dell'interno, che conta su alcune migliaia di validi collaboratori a tutti i livelli) affinché venga promosso subito l'invio ai comuni degli atti parlamentari sul procedimento amministrativo, come contributo materiale utile per aprire uno dei varchi positivi dello statuto. Non si vede la ragione per la quale, con o senza la consulenza di qualche avvocato, i consiglieri comunali liberamente eletti non possono introdurre norme di autodisciplina dell'uso del potere amministrativo di cui i comuni dispongono. Le norme sul procedimento amministrativo attualmente in discussione al Senato faranno, poi, compiere molti passi in avanti alla trasparenza del potere.

GIOVANNI FERRARA. Quali notizie vi sono sull'*iter* di tale progetto di legge?

PRESIDENTE. Sono notizie incoraggianti, onorevole Ferrara. La competente Commissione del Senato è riunita in sede deliberante e l'orientamento comunicati dal presidente Elia è in linea di

principio favorevole. Ocorre però che, anche prima che il progetto di legge diventi legge dello Stato, la predisposizione favorevole del Ministero dell'interno, preannunciata nell'odierna replica del rappresentante del Governo, sia accolta come frutto precoce di questa indagine conoscitiva e fatta circolare tra i comuni.

Questo discorso vale anche per le aree metropolitane. Con la legge in discussione, abbiamo cercato di dare uno spazio alla dimensione regionale. Forse siamo stati troppo avari, ma del resto esistono precise norme costituzionali: il legislatore si trova su una sorta di letto di Procuste, professor Giannini, perché da una parte viene giustamente incoraggiato ad individuare forme nuove, mentre dall'altra viene rimproverato di urtare contro i vincoli che la Costituzione pone. Per le regioni, abbiamo cercato di fare il massimo possibile. Credo che, per le aree metropolitane, proprio in base alla parola illuminata ascoltata oggi, possiamo ribadire un convincimento, e cioè che la legge sarà attuata bene se, invece di esistere un rapporto occhuito e fiscale fra i vari organi dello Stato, si registrerà collaborazione tra le regioni, il Governo e il Parlamento. Se uno dei tre elementi verrà meno al suo compito, è fatale che l'applicazione della legge risulterà difficile, ma ciò deriverà non solo dalla legge stessa (che, come tutte le cose umane è colma di difetti), ma anche dalla mancata collaborazione tra organi costituzionali.

Dopo queste riflessioni svolte ad alta voce, ringrazio ancora molto i nostri ospiti per essere intervenuti.

La seduta termina alle 18,10.