

2

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 LUGLIO 1990

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,05.

MASSIMO PACETTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Audizione del professor Feliciano Benvenuti, ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Venezia, del professor Sabino Cassese, ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma, del professor Giuseppe Morbidelli, ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Firenze e del professor Fabio Merusi, ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali », l'audizione del professor Feliciano Benvenuti, ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Venezia, del professor Sabino Cassese, ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma, del professor Giuseppe Morbidelli, ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Firenze e del professor Fabio Merusi, ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa. Ringrazio, a nome dei colleghi, gli illustri giuristi che hanno accolto il nostro invito, do loro il benvenuto a nome della Commissione e chiedo se preferiscano anteporre una valutazione preliminare del panorama o di alcuni dei problemi che loro avvertono con maggiore intensità, relativi all'applicazione

di questa legge, o se invece preferiscano ascoltare prima le questioni che i colleghi vorranno porre.

FELICIANO BENVENUTI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Venezia*. Abbiamo letto il resoconto stenografico degli interventi svolti nel corso dell'audizione del 21 giugno scorso con il ministro Gava; ritengo, pertanto, che potremmo esporre per primi il nostro pensiero, aprendo poi al contributo di tutti.

Desidero innanzitutto ringraziare per l'onore che è stato fatto – e credo di interpretare anche il pensiero dei colleghi – nell'invitarmi oggi qui ad esprimere alcune opinioni sulla legge che regola le autonomie locali e sulla circolare applicativa, per quanto mi sembra che in essa non si dica molto di più, tranne alcuni aspetti molto minuti e particolari, di quanto già non fosse contenuto nella legge.

Mi devo scusare con gli onorevoli deputati per quel che dirò, ritenendo peraltro di essere giustificato, o comunque giustificabile, per il fatto che queste mie osservazioni giungono quando la legge è già stata emanata. Come loro sanno, i giuristi – e così sono stati chiamati anche ai fini di questa convocazione – hanno storicamente, o quanto meno nei tempi più vicini, la funzione di interpretare la legge, di scoprirne i pensieri più reconditi, riportandosi ad una concezione di carattere generale, dalla quale trarre gli elementi di interpretazione. Si tratta di un compito tradizionale dei giuristi, che viene svolto sia in sede sia di dottrina, sia di giurisprudenza, o – come si diceva una volta – di giurisprudenza teorica e di giurisprudenza pratica.

Credo che il giurista abbia anche un altro compito e soprattutto lo abbia quando non resta nel chiuso dell'accademia, o sul piano che noi chiamiamo scientifico, ma quando deve esprimere opinioni su un piano — certamente *lato sensu* — politico.

Faccio questa premessa per dire che siamo troppo vicini all'entrata in vigore della legge, perché sia possibile avere già adesso un quadro di riferimento e di interpretazione, cioè un punto di partenza ed uno di arrivo, mentre può essere utile, ai fini del futuro non immediato, sapere come potrebbe essere impostata una ricerca su questa legge, anche allo scopo di fornire elementi sia per il superamento in alcune parti sia per la sua applicazione in altre. Fatta questa premessa, vedrò di contenere al massimo il mio discorso, che peraltro — ribadisco — è di carattere generale e non intende, se non laddove sia assolutamente necessario, fermarsi su aspetti particolari.

Parto da una prima impostazione, direi in un certo senso un postulato che, come tale, può essere accettato o meno. Se dovesse essere accettato, dovremmo domandarci in quale rapporto stiano i due elementi fondamentali dell'azione amministrativa, che vale anche per le istituzioni costituite da comuni e province. Non vi è dubbio che tali enti abbiano delle funzioni e che le esercitino in base ad alcune strutture interne e, naturalmente, anche esterne, come consorzi, società e via dicendo. Allora il grosso problema si risolve in un interrogativo: prima le funzioni o prima le strutture?

Sapete benissimo che esiste in Italia una corrente di pensiero che si rifà a Giannini, la quale pone come punto di partenza le strutture.

A mio avviso (non per ragioni di concorrenza che non hanno alcuna importanza) prima vengono le funzioni, perché soltanto se si sa che cosa si vuol fare, si arriva anche ad una conclusione su come e attraverso quali strutture agire.

Il discorso che noi dovremmo affrontare oggi, come punto iniziale, a me pare che sia proprio questo: la legge ci consente di

identificare il rapporto tra le funzioni riconosciute ai comuni o attribuite ad essi e le strutture che i comuni si debbono dare? Questo è un problema evidentemente di fondo: quali sono le funzioni e come vengono realizzate le strutture secondo queste?

In effetti, la parte iniziale della legge è particolarmente favorevole all'impostazione di considerare prioritarie le funzioni. Infatti l'articolo 1 afferma: « La presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni », il che significa che già la legge prevede e concepisce un collegamento immediato e stretto tra l'ordinamento dei comuni e le funzioni. Senonché, a questo punto, a me sorgono molti e gravi problemi, rispetto ai quali la dottrina, la giurisprudenza e auspicabilmente il legislatore, anche in sede di interpretazione autentica, dovranno dare una risposta.

Il quinto comma dell'articolo 2 afferma solennemente, come si suole dire, che i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Debbo confessare, però, che riesce difficile individuare queste funzioni « proprie » nella legge e, allora, ci si deve interrogare sul significato della parola « proprie ».

Sono funzioni che comuni e province si attribuiscono o sono funzioni che a comuni e province vengono attribuite? La domanda è di grave momento, perché dovrebbe trovare la sua risposta nel primo comma dello stesso articolo 2: « Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome ». Se noi riferissimo la parola « autonome » alle funzioni, dovremmo immaginare che siano i comuni e le province ad attribuirsi le funzioni e non che esse siano attribuite da altri.

Allora, se è esatta quest'impostazione, la frase: « I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie » dovrebbe significare che spetta ai comuni e alle province assumere funzioni nell'ambito della loro autonomia.

Io ho tentato — bisogna anche divertirsi nello studiare — di individuare le funzioni che comuni e province possono attribuirsi

autonomamente. In verità, ho incontrato una grande difficoltà a identificare dei settori che non fossero già attribuiti a comuni e province, oltre che da questa, da altre leggi. Il discorso è molto grave, come voi capite. Prendiamo l'articolo 9, che contiene una formula generale, in realtà non molto precisa: « Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti da legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze ».

Una rapida ricerca di cosa può restare è praticamente assorbita dall'avverbio « precipuamente », riferito ai settori organici che dovrebbero rispondere alle funzioni amministrative del comune.

L'articolo 14, relativo alle funzioni della provincia, segue addirittura il principio di enumerazione, come dicevano una volta i tedeschi. Non vi affliggerò questa tortura e non leggerò i vari settori dalla lettera a) alla lettera l). A questo punto mi domando cosa può fare la provincia, come ente autonomo, quando sono state enumerate tutte le sue possibili funzioni.

Andando avanti, l'articolo 19 stabilisce che « la legge regionale nel ripartire tra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla città metropolitana; oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni ». Qui abbiamo uno spaccato, una specie di cartina di tornasole da cui emerge l'intenzione vera del legislatore, perché, laddove parla dell'ipotesi nuova di città metropolitana, è il legislatore regionale che ripartisce le funzioni amministrative e attribuisce alla città metropolitana, un comune o una provincia a tutti gli effetti, le funzioni normalmente affidate ai comuni.

Nell'articolo 22, vi è la dimostrazione che l'affermazione di principio sull'autonomia dell'ente locale non ha una reale e concreta corrispondenza nel resto delle attribuzioni legislative. Il secondo comma

dell'articolo 22 stabilisce infatti che « i servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge ». Il primo punto dunque sul quale credo di dover attirare l'attenzione è proprio questo: abbiamo attribuito delle funzioni ai comuni, abbiamo dichiarato che possono attribuirsi delle funzioni, ma andando a vedere l'insieme della legge e lasciando da parte il resto della legislazione regionale e nazionale, risulta assai difficile identificare un campo nel quale comuni e province abbiano la possibilità di attribuire funzioni a se stessi.

Questo è negativo, ma in un certo senso è una fortuna perché risolve il secondo problema. In effetti, conoscendo le funzioni, sappiamo anche come dobbiamo strutturare l'interno del comune, della provincia e dell'area metropolitana, per esercitare quelle funzioni.

Da questo punto di vista, la legge consente una maggiore e più ampia libertà d'azione all'ente locale, perché attribuisce allo statuto la possibilità di determinare la struttura interna dell'ente.

Vero è, però, che anche in questo caso dobbiamo stare molto attenti, perché secondo l'articolo 4 « lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi ».

Devo dire che questa norma ha aperto a molti di noi il cuore alla speranza. In sostanza vi è, più che una delegificazione, un riconoscimento del momento autonomistico attraverso l'attribuzione nello statuto di questi contenuti. Sottolineo, non per cattiveria, che in realtà nello statuto non si parla di norme fondamentali per le funzioni del comune, ma per l'organizzazione dell'ente. Ciò mi farebbe trarre la conseguenza di una riprova di quanto ho detto prima, cioè che l'attribuzione dell'autono-

mia sul piano delle funzioni è puramente nominale, ma non lascia molto spazio sostanziale ai comuni.

Avrei un'ulteriore riserva da fare (adopero la parola riserva, perché non credo di poter usare il termine critica): se in realtà ai comuni ed alle province nel corso del tempo, possono essere attribuite funzioni o se essi possono attribuirsi funzioni, forse si troveranno vincolati dallo statuto nella propria ristrutturazione interna? Una volta che lo statuto abbia stabilito le norme per l'organizzazione dell'ente, determinando le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, se occorrerà svolgere un nuovo servizio pubblico o avverrà l'attribuzione di nuove funzioni agli organi, bisognerà per forza modificare lo statuto. La conclusione, dunque, non è per la verità così negativa, ma è un avvertimento: bisognerà che, quando si provvederà ad adottare gli statuti dei comuni, vi siano formule-scappatoia, vale a dire che gli statuti non siano regolamenti organici, ma soltanto norme che consentano la necessaria elasticità nell'attribuzione dei poteri agli uffici ed addirittura la possibilità di costituzione di uffici o di organi non previsti nello statuto, ai fini dell'esercizio di un'attività particolare.

Dico questo perché una volta che si sia, benché così rapidamente, visto il problema delle funzioni e quello della struttura interna (tralascio le strutture di collaborazione e di coordinamento, perché vi sarebbe da parlare troppo a lungo), occorrerà capovolgere la situazione attuale nei comuni e nelle province. In questi ultimi oggi esiste (evidentemente non si tratta della divisione dei poteri nel senso costituzionale) una ripartizione di poteri in senso verticale: consigli, giunte, sindaco, presidente, commissioni del consiglio. Negli statuti, se posso dare un suggerimento, bisognerà invece tener presente la necessità della ripartizione orizzontale, relativa al come viene esercitata la funzione. A questo proposito a me pare che i tempi normali non siano sufficienti; i tempi normali di esercizio della funzione, che oggi sono la proposta, la discussione, la deliberazione

ed, infine, l'esecuzione, in una nuova concezione dell'ente locale non sono più sufficienti: bisogna aggiungere qualcosa all'inizio e qualcosa alla fine.

Credo che tutti noi abbiamo esperienza di come funzionino questi enti: ebbene, credo che nella maggioranza dei casi possiamo riconoscere che si arriva alla proposta al di fuori di ogni organismo tecnico di studio, il che appare sempre più grave in un mondo che invece è segnato dalla pluralità dei centri di interesse e decisionali e dalla necessità della comunicazione tra questi centri. Non è pensabile che si possa provvedere ad avanzare una proposta di provvedimento, qualunque esso sia, all'interno di un comune o di una provincia se non vi sia stata prima un'attività di preparazione. Per voi le cose sono molto più facili, perché al Parlamento esistono gli uffici legislativi, il che consente di arrivare a formulare una proposta di legge dopo aver studiato; nei comuni, invece, non esiste un ufficio di preparazione e quindi quella che Druker chiama la terza grande rivoluzione, cioè la rivoluzione della comunicazione, non è ancora approdata nelle nostre amministrazioni locali.

Si tratta di un tema che va trattato in sede di statuto. Occorre che gli enti riescano a modernizzarsi, cioè a rendere lo statuto più conforme alla tendenza del mondo moderno circa la necessità di conoscere cosa stiano facendo od abbiano fatto gli altri centri decisionali che interferiscono nell'esercizio delle singole funzioni.

Altra cosa che mi ha sempre meravigliato è che non esiste nelle nostre strutture pubbliche la fase successiva. In ogni struttura privata, dopo aver adottato qualunque decisione o provvedimento, vi è la fase del controllo: si va, cioè, a vedere come quella decisione agisca sul personale o sul mercato. Per esempio, se una banca aumenta dello 0,5 per cento il tasso di interesse, si preoccupa immediatamente di sapere quali siano stati gli impatti di quell'aumento, cioè se ha perso clientela e quali saranno le ulteriori conseguenze. È inutile che io spieghi cos'è la ricerca di mercato: resta il fatto che nei nostri enti

non esiste il *freed back*, cioè il voltarsi indietro per vedere cosa è successo dopo aver adottato un provvedimento.

Mi pare di poter concludere questa seconda parte del mio intervento dicendo che è opportuno che i comuni, nell'adottare i loro statuti, tengano presenti queste esigenze, che ormai sono di organizzazione e di amministrazione generale: non valgono soltanto per le amministrazioni private, ma debbono essere introdotte anche in quelle pubbliche.

Passo ad un altro punto, lasciando da parte il grave problema della provincia metropolitana. In città che sono note per essere particolarmente rissose - e mi riferisco alla città dalla quale provengo - domando all'onorevole Strumendo cosa succederà se verrà creata la città metropolitana di Venezia: il comune di Venezia si chiamerà forse Mestre o Marghera? L'aver determinato nella legge che si chiamerà città metropolitana rischia di dare origine a parecchi gravi conflitti, almeno in un paese rissoso come quello delle famose *Baruffe chiozzotte*.

La funzione serve soltanto all'azione, la quale dà luogo ad interventi. Ho trovato due punti interessanti nella legge, anche se, francamente, essi sono fonte di preoccupazione. Il primo è quello relativo all'azione popolare prevista dall'articolo 7. In realtà, il legislatore aveva già pensato ad un'ipotesi di azione popolare in materia urbanistica con il famoso « chiunque ». Chiunque, infatti, avrebbe potuto impugnare il rilascio della concessione, allora licenza edilizia. Il Consiglio di Stato, « interpretando » la formula della legge aggiunse: « Chiunque abbia interesse », altrimenti si sarebbe data la stura anche a ricatti, nel senso che i titolari della concessione avrebbero potuto essere indotti da « chiunque » a pagare delle cifre, pur di non avere ricorsi.

Una norma come l'articolo 7 di questa legge dove può arrivare? Mi rendo conto che il legislatore si è preoccupato, tant'è che al comma 2 dell'articolo 7, dove è stabilito che ciascun elettore può far valere le azioni e i ricorsi che spettano al comune e che il giudice ordinario può decidere

l'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune, stabilisce anche che « in caso di soccombenza, le spese sono a carico di chi ha promosso l'azione o il ricorso ». Per la verità, dovrebbe trattarsi di giurisdizione amministrativa e, quindi, di ricorso e non di azione. Ammettiamo che si tratti anche di azione: francamente credo che questa formula abbia pochi effetti, pressoché identici a quelli prodotti dal deposito nei ricorsi per cassazione, che non può certamente impedire che le spese siano poste a carico del ricorrente. Tenete presente che mentre in questo caso il legislatore attribuisce questa facoltà a « ciascun elettore », non esclude che anche più elettori in quanto tali e riuniti in un'associazione possono far valere le ragioni dell'ente. In tal caso le spese andrebbero divise e non rappresenterebbero più un deterrente.

CARLO TASSI. Si può far presentare un ricorso da un nullatenente, così non si paga nulla.

FELICIANO BENVENUTI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Venezia*. Questo, a mio modo di vedere, è un problema.

L'altro problema è ancora più grave e non vi nascondo una mia forte perplessità in proposito. Mi riferisco al problema dei controlli. In ordine ad esso capisco che sono superate e forse sarebbe meglio che non ne parlassi, ma ho sempre creduto e sostenuto che il nostro ordinamento ha subito una vera e propria rivoluzione copernicana. Le vecchie impostazioni, superate dalla Costituzione, prevedevano il rapporto tra i soggetti: tipico era, come ricordato, il controllo di merito. Il nuovo ordinamento repubblicano non prevede più che il controllo sia tra due soggetti, ma fra due ordinamenti. Allora, se così è, non vedo perché il comitato di controllo debba essere un organo della regione, ma dovrebbe essere un organo neutro ed indipendente, sia pure dello Stato, come la Corte dei conti. Organo della regione vuol dire appartenenza dal punto di vista dell'imputazione dell'ente, ma non anche dal punto di vista della dipendenza. Invece l'articolo 41

stabilisce: « La legge può articolare il comitato in sezioni per territorio o per materia, salvaguardando con forme opportune l'unitarietà di indirizzo ». Questo fa, come suol dirsi, « cascare l'asino »: l'unitarietà di indirizzo non esiste in materia di controllo, così come non può esistere in materia di controllo *ex post*, l'unitarietà di indirizzo giurisdizionale. Non può esistere nemmeno in materia di controllo obiettivo *ex prius* come quello esercitato dai comitati di controllo. I comitati di controllo, se esercitano una funzione neutra e agiscono negli interessi della regione, ma anche nell'interesse dell'ordinamento, debbono essere indipendenti rispetto all'ordinamento stesso e debbono potersi dare il proprio, sia pure nei limiti di un indirizzo di carattere generale, che la Corte costituzionale in sentenze ben note ha dichiarato spettare all'ordinamento repubblicano e non allo Stato come persona giuridica.

In questa legge si è ripetuta questa impostazione dei comitati regionali di controllo, che hanno una sfera di autonomia che riguarda in pratica soltanto l'indennità da attribuire ai componenti, la pubblicità dell'attività dei comitati e le consultazioni.

Questo è un problema che a me sta molto a cuore. Se dobbiamo veramente realizzare un ordinamento quale quello voluto dalla Costituzione, bisogna eliminare queste ultime sacche di resistenza non dico centralistiche, ma certamente non attuali. La Corte costituzionale ha emesso sentenze veramente molto efficaci ed importanti a questo riguardo, quando, soprattutto in relazione alla discrasia fra il controllo sugli atti della regione ed il controllo sugli atti dei comuni e delle province, ha riconfermato la natura indipendente e neutrale dei comitati di controllo.

Dico questo perché l'esperienza, che forse a loro sfugge, ma non a chi vive la vita quotidiana, è particolarmente significativa: esiste una regione nella quale si è perfino costituito con legge regionale un comitato di controllo sui comitati di controllo, presieduto da un funzionario. Mi riferisco alla regione Veneto, dove il segretario della regione presiede il comitato di coordinamento dei comitati di controllo.

A questo punto credo che il controllo sia veramente a livello del rapporto fra soggetti e non anche del rapporto fra ordinamenti.

Prima di concludere, vorrei sottolineare l'importanza di quanto è già stato detto dal presidente nella seduta precedente, cioè che l'*iter* della legge sul procedimento amministrativo ormai è a buon punto e che quindi gli statuti dovranno inserire come norma d'azione, per i comuni e le province, delle previsioni di sequenze procedurali che siano almeno conformi in linea di principio a quelle previste da quella legge, salvo che la fantasia dei giuristi non consenta agli statuti di abrogare la legge sul procedimento amministrativo.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il professor Benvenuti. Debbo rilevare, prima di dare la parola al professor Cassese, che la sua introduzione a questa nostra seduta dell'indagine conoscitiva consolida tutti i colleghi, in ogni caso consolida me, nel convincimento di aver fatto bene a promuovere l'indagine conoscitiva, perché essa potrà aiutare i destinatari di questa funzione del Parlamento, cioè gli enti locali ad esercitare meglio le facoltà che la legge loro consente, evitando di lasciare l'amministrazione centrale sola ad attuare la legge. Il legislatore, che ha piccolissime e modeste esperienze, che non sempre si comunicano alla conoscenza del diritto, ha imparato, almeno nell'attività di normazione, di decisione e di politica generale, che l'attuazione di una legge qualche volta ha dentro di sé un contenuto decisionale superiore a quello della legislazione. Proprio per questo non sarebbe prudente lasciare solo il Ministero dell'interno nella normazione attraverso circolari, con cui già aveva cominciato in modo positivo o negativo ad intervenire pregiudizialmente e principalmente sullo statuto. La funzione del Parlamento può essere molto utile, perché in esso confluiscono le esperienze e gli interessi reali della comunità nazionale.

Devo dire, e concludo subito questa breve riflessione, che proprio il taglio dato dal professor Benvenuti allo statuto corri-

sponde largamente all'intenzione del legislatore circa le opportunità ulteriori che si intravedono, se l'opera statutaria sarà compiuta con lo stesso desiderio del nuovo che ha animato quest'ultimo. D'altra parte gli statuti corrispondono anche ad un processo, poiché non sono atti che esauriscono un potere, ma previsioni che istituiscono un potere. Naturalmente questo potrà continuamente esercitarsi e rinnovarsi, riempire di contenuti ulteriori e tener conto delle innovazioni dell'ordinamento. È, pertanto, un procedimento che avrà vari momenti di espansione.

Con queste considerazioni do la parola al professor Cassese.

SABINO CASSESE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma*. Muoverò da due assunti. Il primo è che l'interesse primario della Commissione sia quello di seguire l'attuazione della legge; il secondo è che questa attuazione la si voglia seguire – quindi con il metodo che, con un anglismo, si chiamerebbe monitoraggio – sia essa spontanea sia guidata, in tutto od in parte. Se questo è lo scopo, gli adempimenti previsti in questo atto normativo sono dodici, di cui cinque spettano al Governo, cinque alle regioni e due ai comuni ed alle province. Tra i più importanti che spettano a questi ultimi vi sono gli statuti; mi concentro ora sugli statuti, terminando poi con l'indicazione di alcune cose da fare immediatamente dopo.

Gli statuti, di cui tratta ampiamente questa normativa sono *double face*, vale a dire atto di volontà dell'ente ma che, nello stesso tempo, si impongono ad esso. Si veda l'articolo 46, comma 2, dove l'organo di controllo verifica il comportamento dell'ente a fronte dello statuto. Quindi quest'ultimo è in qualche modo voluto dall'ente, ma poi l'ente è costretto dall'organo di controllo a rispettare le norme dello statuto.

Non vi è solo uno statuto, ma vi sono statuti di ben cinque ordini di enti: enti locali, comuni, province e loro filiazioni, aziende speciali, le cosiddette istituzioni, consorzi e comunità montane. Ciò che a me pare rilevante, è distinguere il conte-

nuto necessario da quello possibile dello statuto. Il contenuto necessario costituisce la gran parte del contenuto di questa legge, perché ho calcolato che ben quindici dei sessantacinque articoli di cui è composto il provvedimento (vale a dire un quinto) identificano i contenuti necessari dello statuto. Se interessa, posso elencare come una litania che si tratta degli articoli 4, 6, 8, 12, 13, 16, 23, 31, 33, 35, 36, 51, 52, 57 e 59. Tutti questi articoli presentano dei punti nei quali vincolano il potere autonomo ad esercitare l'autonomia attraverso uno statuto, scegliendo qualcosa su un argomento determinato. In questo caso l'oggetto dell'esplicazione della potestà autonoma statutaria è determinato.

Il vero interrogativo che si pone è quindi quale sia il contenuto possibile, cioè determinabile dal comune; esso è il campo nel quale, storicamente, sia per la storia lontana, sia per quella vicina, abbiamo avuto maggiori esperienze, compresa quella infelice degli statuti regionali che, come è noto, si sono risolti in un'orgia di proclamazioni, poco seguite da realtà effettive dal punto di vista amministrativo.

Il contenuto di uno statuto, cioè il suo ambito di applicazione, può oscillare intorno ai seguenti temi: le funzioni, l'organizzazione, il personale, la finanza, il procedimento ed i rapporti con gli altri organismi, specialmente con i cittadini. Se si esaminano i possibili campi di esplicazione, si evince dalla legge che vi è la scelta precisa di escluderne completamente uno (ed è l'esclusione più incomprensibile in un certo senso), in ordine alla finanza, operata dagli articoli 54, 55 e 59, nei quali si concreta un progressivo « spogliarello » della materia finanza e contabilità, compresa l'attività amministrativa contrattuale.

L'altra importante esperienza che si sta compiendo in questi giorni riguarda un'altra istituzione autonoma: come voi sapete, esiste una rete di autonomia nella Costituzione; rappresentata da regioni, province, comuni ed università. Sono tutti ordinamenti per i quali la Costituzione adopera l'espressione autonomi e collega ad essi l'esercizio del potere statutario e

regolamentare; lo stesso Parlamento, a brevissima distanza, ha conferito una potestà, in deroga a tutte le norme di contabilità e finanza, alle università, non con gli statuti ma con un atto ad esso subordinato, cioè il regolamento. È l'esclusione che colpisce di più, sulla quale occorre riflettere, anche se non nell'ambito dell'attuazione della legge ma di un ulteriore approfondimento della materia.

A mio modo di vedere va anche escluso il tema delle funzioni. In questa norma vi sono riferimenti alle funzioni, ma si debbono ritenere di carattere ricognitivo; non si può pensare, infatti, che essa abbia modificato l'assetto delle funzioni nel nostro ordinamento, perché ciò vorrebbe dire toccare i procedimenti amministrativi. Ciò non vuol dire soltanto riconoscere la competenza negli interventi relativi al territorio, ma anche esaminare, in ordine ai procedimenti che regolano gli interventi sul territorio, quali atti debbano essere posti in essere e a quali soggetti siano attribuiti. In questo senso, le norme che attengono alle funzioni, per esempio gli articoli 9 e seguenti del disegno di legge, in realtà sono di mera ricognizione, sostanzialmente inutili.

Da questo punto di vista vi sono certamente due argomenti esclusi, cioè il primo ed il quarto da me precedentemente indicati. Vi è da chiedersi se siano inclusi l'organizzazione, il personale, il procedimento ed i rapporti con i cittadini.

In merito all'organizzazione vi è una potestà statutaria, nell'ambito delle materie che ho definito come possibili, la quale peraltro si esercita in forme improprie: è una potestà di quelle che una volta erano state definite come pseudostatutarie, perché l'organizzazione complessiva è disegnata dalla legge e quindi si esercita nell'ambito dei limiti da essa disegnati. Lo stesso vale per il personale, perché in questo caso la materia, come dirò tra un momento, è stata contrattualizzata, cioè si è fatto un passo in avanti, in senso opposto alla legge n. 93 del 1983.

In sostanza, dall'analisi che ho fatto sinora, emerge che, oltre al contenuto necessario, vi è un contenuto, definito per

brevità, possibile, che sostanzialmente è limitato alle materie del procedimento e dei rapporti con i cittadini.

Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su sette punti, e con questo concludo, sui quali ho l'impressione che la legge indichi linee di sviluppo generali dell'ordinamento, che costituiscono campi di sperimentazione a proposito dei quali credo che il legislatore farebbe bene a seguire la realtà in movimento.

In primo luogo mi riferisco all'allontanamento dell'amministrazione dalla politica, realizzato attraverso diversi principi. Il più importante modifica sostanzialmente una legge del 1853 e introduce per la prima volta in Italia, nell'ordinamento locale, un concetto che dovrebbe essere esteso a tutto l'ordinamento nell'ambito del disegno di legge sulla dirigenza. Mi riferisco al concetto che delle tre parti in cui consiste l'amministrare, cioè indirizzare, gestire e controllare, la prima e la terza spettano ai politici, la seconda agli amministrativi. Questo è il punto importante che viene definito per la prima volta, che trova riscontro in disegni di legge del Governo presentati e in discussione in Parlamento. Credo che sia importante seguirne l'attuazione.

GIOVANNI FERRARA. Non sono stati presentati solo da parte del Governo.

SABINO CASSESE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma*. In effetti, non sono stati presentati solo da parte del Governo. È a mio avviso importante seguire l'attuazione di questo principio, al fine di verificare se sortisca buoni risultati.

Il secondo principio, che segna invece un aspetto negativo è l'estensione della contrattazione anche allo stato giuridico. Questo rovescia una *summa divisio* contenuta negli articoli 2 e 3 della legge n. 93 del 1983, spoglia incisivamente il Parlamento o altri organi o il potere statutario locale di un compito che sembrava che gli organismi pubblici si volessero riservare e quindi delegifica, contrattualizzando una materia che era esclusa dalla contrattazione.

Il terzo principio che mi pare interessante da seguire, per vedere se e come funziona, è la riduzione dell'area degli atti soggetti a controllo (articolo 45, primo comma e 46, secondo e terzo comma).

Il terzo insieme dei principi è costituito dalla sperimentazione, che si tenta di compiere nell'area locale, delle norme che furono formulate dalla Commissione Nigro in materia di procedimento amministrativo, in riferimento al responsabile del procedimento, ai principi dell'informazione, dell'accesso e così via. L'ordinamento degli enti locali è stato inteso come campo di sperimentazione di tali principi, che possono essere validi non solo per gli enti locali e per lo Stato, ma per tutto ciò che viene definito come settore pubblico nell'ordinamento giuridico.

Credo che sia importante seguirne l'attuazione, perché se essa comporterà dei successi, è abbastanza ragionevole un'applicazione dei principi menzionati su un campo più vasto.

Il quarto principio è quello relativo alla separazione tra attività amministrative e attività imprenditoriali. L'esperimento che è stato fatto in sede nazionale con la costituzione dell'Ente ferrovie dello Stato non ha certo sortito grandi successi. Mi auguro che l'attribuzione di personalità giuridica all'azienda speciale e la separazione compiuta nell'articolo 23 sortiscano migliori risultati. È comunque un altro principio sul quale riflettere. Viene sostanzialmente sottolineato nella legge (e lo sarà vieppiù nel momento applicativo) il concetto che lo Stato non gestisce attività imprenditoriali in maniera diretta, cioè il concetto che lo Stato rinuncia alla gestione diretta di attività di azienda. Si è parlato di carattere recessivo dello Stato-impresa, essendo chiaro che però vi sarà un ente pubblico a gestire certe attività.

Infine, debbo esprimere due ultimi concetti. Innanzitutto mi riferisco all'istituto dell'assessore non consigliere, quindi alla possibilità di separazione tra il corpo politico e il corpo amministrativo.

CARLO TASSI. Questo servirà per il recupero dei non eletti: già sta avvenendo!

SABINO CASSESE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma*. Non so quello che stia avvenendo. È certo una separazione che in qualche modo è utile tenere d'occhio dal punto di vista dell'attuazione, per vedere se, sia pure nel lungo periodo, sortisca dei buoni risultati. Tale principio di separazione in altri ordinamenti è una regola fissa: in un ordinamento come quello nord-americano, nessun membro di un'assemblea rappresentativa può nello stesso tempo essere chiamato a far parte dell'apparato esecutivo, che è responsabile rispetto all'assemblea rappresentativa. Nel nostro ordinamento un'organizzazione di questo tipo è stata più volte auspicata per creare una contraddizione fra chi esegue e chi decide, in rappresentanza della volontà popolare.

Infine, per quanto vi possa sembrare modesto, il sindaco determina gli orari di apertura delle pubbliche amministrazioni nell'area locale. Vedo in questa statuizione dell'articolo 36, *in nuce*, un principio importante, cioè che il sindaco rappresenta tutti gli interessi della collettività e li fa valere rispetto a tutte le pubbliche amministrazioni. Insomma, il sindaco decide su materie finora di competenza del prefetto o dei funzionari della prefettura nonché sugli orari dei funzionari dell'intendenza di finanza e così via. In questo senso nella legge, ripeto, vi è *in nuce* un principio molto importante e credo che sarebbe utile che questa Commissione ne seguisse l'attuazione.

FABIO MERUSI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa*. Cercherò di essere sintetico. In primo luogo mi sono chiesto perché mai una Commissione parlamentare, praticamente il giorno dopo l'approvazione di una legge, abbia ravvisato la necessità di chiamare dei giuristi per averne una interpretazione. Suppongo che l'interpretazione autentica, se non altro un'interpretazione autorevole, possa darla chi ha appena approvato la legge!

Io ho avanzato un'idea maligna sul fatto che sia venuta quest'idea dell'indagine conoscitiva: forse vi siete spaventati

dopo aver visto una circolare del Ministero dell'interno. Questa, infatti, è una tipica legge che di una circolare del Ministero dell'interno non aveva affatto bisogno.

Ciò è una riprova del fatto che la nuova legge crea un problema molto importante relativo alla necessità di cambiare mentalità e modo di pensare. Infatti, fino a questo momento siamo stati abituati a pensare all'amministrazione comunale in termini di autarchia: dalla legge Rattazzi in poi, si è trattato di poteri statali attribuiti ad enti locali ed ovviamente esercitati secondo la logica dell'amministrazione statale. Con la nuova legge, invece, è stata approvata una riforma estremamente rivoluzionaria, anche se molto tardiva, perché già la Costituzione aveva previsto di concepire il comune come organo di autogoverno. Ora, il fatto che il comune sia concepito come organo di autogoverno, non presuppone affatto che esso abbia qualche rapporto diretto con il Ministero dell'interno, se non per quella forma di controllo tra ordinamenti, di cui parlava il collega Benvenuti in precedenza. Certamente il comune non ha bisogno di un ministero che interpreti il modo di manifestarsi dell'autogoverno, anzi lo riterrei estremamente pericoloso, probabilmente deviante, anche se, per dire la verità la circolare del Ministero dell'interno così come è stata emanata mi sembra estremamente innocua, perché si dedica a interpretazioni di carattere poco più che lessicale, certo non fuorvianti sul piano dell'interpretazione.

Mi accorgo, anche dagli interventi dei colleghi, soprattutto di quello del professor Benvenuti, che il vero problema di questa legge è di dare un'interpretazione corretta e di capire bene cosa significhi in particolare il concetto di autogoverno. Questo termine, nella lettura che mi sembra corretta dell'articolo 9, che parla delle funzioni, presuppone che tutti i poteri locali che interessano un territorio e una popolazione siano del comune e che possano soltanto residualmente, ma nei limiti delle competenze statali e regionali, essere sottratti ad esso. Ciò significa che è abrogata

ipso facto la distribuzione delle funzioni e dei poteri finora realizzata, cioè è abrogata l'autarchia.

Vi pongo ad esempio un problemino immediato, a cui non so dare una risposta, ma che probabilmente va portato in un certo senso alle estreme conseguenze. Mi domando che cosa accadrà dei piani regolatori generali, che oggi sono approvati dalle regioni. In base a questa legge, dovrebbero, in base al principio dell'autogoverno, rientrare nell'autodeterminazione locale. L'abrogazione è immediata, oppure dobbiamo aspettare che una nuova legge distribuisca diversamente i poteri nell'ambito delle competenze? Mi rendo conto che è estremamente difficile pensare all'americana o all'inglese, cioè è difficile pensare in termini di un autogoverno, in cui la contea, l'ente locale abbia tutti i poteri che riguardano il territorio e solo residualmente intervengano lo Stato e la regione. Infatti, noi siamo abituati ad avere una legislazione che ha sempre pensato in termini opposti, nel senso che l'ente locale ha soltanto i poteri che gli vengono attribuiti dallo Stato.

Allora, temo che la tendenza, manifestatasi inizialmente con la circolare del Ministero dell'interno, sia quella di continuare a pensare nel senso che il ministero debba intervenire lo stesso per stabilire quali siano le funzioni.

Secondo me, non deve intervenire nessuno: è l'ente locale l'esponente della popolazione locale.

PRESIDENTE. Chiedo scusa al professor Merusi, ma vorrei chiedergli se questo punto, che è di straordinaria importanza, cioè il suo modo di concepire l'autarchia, è valido solo nei confronti dello Stato o anche della regione?

FABIO MERUSI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa.* Secondo me è valido anche nei confronti della regione. Una delle deformazioni dei rapporti fra regione e enti locali - lo ha indicato il professor Benvenuti in precedenza - consiste nel fatto che i comitati di controllo sono stati pensati come organi di

indirizzò degli enti locali, tanto è vero che una regione ha portato alle estreme conseguenze questo discorso e ha nominato un funzionario come coordinatore dei comitati di controllo. Finora molte regioni – sicuramente la maggioranza – hanno interpretato i rapporti con l'ente locale in termini di autarchia, pensando che quello dovesse essere l'organo di trasmissione delle decisioni regionali. Lo avvalorava l'istituto della delega, introdotto com'è noto dalla Costituzione per creare una sorta di rapporti equiordinati fra regione ed enti locali, ma interpretato nel senso dell'indirizzo agli enti locali. Quasi tutte le regioni hanno pensato che, avendo funzioni programmatiche e non esercitabili direttamente ma attraverso gli enti locali, questo significasse che avevano anche un compito di indirizzo dei comuni e delle province. Lo hanno fatto normalmente ed è sufficiente effettuare una visita presso qualche ufficio regionale, per trovarsi immediatamente di fronte a questo tipo di mentalità: è la regione che decide, mentre il comune deve eseguire. È la stessa mentalità dello Stato di Rattazzi: dopo la riforma regionale la logica dell'autarchia si è spostata al livello della regione.

Se tutto ciò è vero, il Parlamento, attuando finalmente la Costituzione, ha completamente rovesciato questo discorso. È partito, come era probabilmente corretto che si partisse nel 1948, dal basso, creando l'autogoverno, cioè dando il potere locale ai rappresentanti locali, fermi rimanendo per gli interessi aventi un rilievo superiore a quelli locali, i poteri attribuiti alla regione e, per gli interessi di carattere nazionale, quelli attribuiti al legislatore statale. Questi poteri, però, vanno considerati come residuali, rispetto a quelli che dovrebbero essere i poteri locali.

Oggi questo ha veramente il significato di una rivoluzione copernicana, cioè ricominciare a pensare dal basso, anziché dall'alto verso il basso. Significa anche, ad esempio, effettuare un lavoro improbo: verificare alla luce della legislazione vigente le norme che sono state abrogate da questa legge, quelle che continuano ad applicarsi, secondo la distribuzione dei

poteri e delle funzioni determinata dalla legislazione attuale e quali siano le norme in conflitto con il sistema diverso introdotto dalla legge 8 giugno 1990, n. 142. Andando avanti in questo tipo di logica, si capisce facilmente come il grosso problema oggi sia costituito dall'esercizio dell'autogoverno. Infatti, un autogoverno introdotto all'indomani di una Costituzione rivoluzionaria, come è stata quella approvata dall'Assemblea costituente nell'immediato dopoguerra e dopo un certo periodo di anarchia, può adattarsi con facilità alla situazione esistente, ma oggi risulterà estremamente difficile adeguarci a un diverso modo di pensare perché nei decenni si è radicato un modo di pensare diverso.

Mi rendo conto come, almeno da quanto ho potuto vedere negli interventi svolti nella precedente audizione del ministro, spaventi l'idea dell'autogoverno. Ci si domanda, intanto, cosa faranno i comuni, soprattutto quelli piccoli, quando dovranno esercitare l'autogoverno nel primo atto decisivo, cioè lo statuto, chi predisporrà la bozza di statuto e se vi è la necessità o meno che qualcuno fornisca uno statuto tipo. Ci si domanda ancora se deve farlo il Ministero dell'interno, il che sarebbe veramente un ritorno a Rattazzi contro la volontà del Parlamento.

A dire la verità un certo motivo di apprensione è più che comprensibile, perché in questa legge manca, se non in una funzione propositiva molto lontana, un'ulteriore rivoluzione, la razionalizzazione delle dimensioni comunali. In tutta l'Europa nel dopoguerra abbiamo assistito alla razionalizzazione degli enti locali, perché le dimensioni sono state rapportate alle funzioni. Ciò nella legge n. 142 del 1990 è soltanto auspicato attraverso meccanismi di incentivazione, che avranno effetto, se lo avranno, fra qualche decennio. Immediatamente non è così. Vi è tutta una serie di comuni « polvere », rispetto ai quali esistono effettivamente grossi problemi dal punto di vista della capacità tecnica di esercitare l'autogoverno, in primo luogo di quella di scrivere uno statuto secondo le regole fondamentali prescritte da questa legge.

A dir la verità, ho l'impressione che questo sia uno di quei timori che si hanno quando si incontrano cose nuove. In realtà, inevitabilmente si creerà una funzione di *leadership* da parte dei grandi comuni. Questi studieranno i loro statuti e poiché oggi esistono non solo le veline, ma anche i fax, il giorno dopo tutti conosceranno lo statuto di Torino o quello di Milano e non sarà difficile adattarlo, *mutatis mutandis*. Qualsiasi segretario comunale sarà in grado di tagliare il superfluo e di adattarlo alle dimensioni dell'ente.

In definitiva, credo che si tratti di un pericolo e di un impatto più temuto, che realmente pericoloso. Altrettanto può dirsi per la temuta prevaricazione delle associazioni di categoria o dei consulenti. Come si è visto, per gli statuti regionali si è creata una situazione di confronto fra le prime due o tre proposte, cioè fra la *leadership* lombarda, quella veneta e quella laziale e alla fine si è trovato un minimo comune denominatore.

Ho la vaga impressione che lo stesso fenomeno si verificherà nell'ambito comunale, senza creare situazioni pericolose. È estremamente importante e da seguire con grande attenzione nella redazione degli statuti un aspetto che deriva da una preoccupazione di carattere, se vogliamo, politico, ma difficilmente predeterminabile da chicchessia nelle sue soluzioni. Il disegno che risulta da questa legge (almeno così l'ho inteso, convenendo con il professor Cassese) punta essenzialmente su una differenziazione netta fra l'amministrazione locale, quella statale e quella regionale; punta anche ad un diverso modo di far politica, come esercizio del potere rappresentativo.

In essa si tende a disegnare un comune tutto dedicato ai servizi; ed è presente la preoccupazione delle aziende, dell'istituzione di organizzazioni nuove, del funzionamento dei servizi. Si punta alla differenziazione fra politica e amministrazione. Si punta, in altre parole, ad una struttura amministrativamente efficiente, ad una gestione dell'interesse locale fondata sull'efficienza nell'amministrare, cioè su un modo di far politica in sede locale diffe-

rente da quello che avviene in relazione a interessi di carattere nazionale e generale, imperniato nel confronto con l'efficienza delle realizzazioni e soprattutto dell'erogazione dei servizi. Non è un caso che questa legge agli articoli 22 e seguenti insista soprattutto sull'organizzazione dei servizi, sul principio del pareggio del bilancio, sul principio, in altre parole, della funzionalità imprenditoriale nell'erogazione dei servizi.

Uno dei primi problemi da affrontare nell'ambito dello statuto dovrà essere quello relativo ad un'organizzazione conseguente sotto il profilo dell'efficienza. Non viene, invece, risolto sul piano dei principi il rapporto fra la partecipazione del cittadino all'amministrazione e l'efficienza nella gestione amministrativa: il raccordo fra quella che può essere definita partecipazione e l'organizzazione è demandato allo statuto. Da questo punto di vista si corre effettivamente un grave pericolo e cioè che quanto è stato raggiunto e definito nella legge sotto il profilo di questo modo di far politica nel confronto con l'efficienza nell'erogazione dei servizi, si perda nell'ipotesi in cui il procedimento decisionale venga eccessivamente vincolato a forme di partecipazione che ne rallentino la conclusione.

Questo è un pericolo difficilmente identificabile *a priori*, perché la legge non dà soluzioni dirette. Va detto, per altro, che un contributo a far sì che un eccesso di partecipazione, a scapito del diverso modo di amministrare individuato dalla legge, non si realizzi, è dato dalla parte dedicata ai diritti di accesso e di informazione dei cittadini, dove in sostanza non si fa che rinviare ai criteri che saranno definiti nella legge generale sul procedimento amministrativo.

Non dovrebbe quindi esserci un eccesso partecipativo locale, così come era stato disegnato originariamente, per intenderci, ai tempi della legge sulle circoscrizioni, cioè del potere di decentramento che bloccava tutto e che oggi blocca buona parte delle decisioni comunali attraverso procedimenti aggravati, che ne limitano la realizzazione. Condivido la preoccupazione del professor Benvenuti in relazione all'ec-

cesso di garanzia attribuito all'elettore, il quale ha la possibilità perfino di surrogare il comune nelle azioni e nei ricorsi. In realtà mi sembra un'ipotesi abbastanza marginale e delimitata, atteso che l'elettore può far valere i ricorsi che spetterebbero al comune, non quelli che spetterebbero a se stesso nell'interesse della comunità. Se prendiamo un repertorio di giurisprudenza, possiamo constatare quante volte è ricorrente un comune: anche se ci fosse una surrogazione generale dell'elettore, le ipotesi non sarebbero poi così gravi.

Per concludere, sono dell'avviso che non occorra dedicarsi più di tanto, come fanno di norma i giuristi, alle leggi così come sono state fatte, quanto di accogliere l'invito implicito di questa Commissione, nel senso di contribuire al cambiamento nel vedere le cose, cercare di far proseliti, ragionare nel senso dell'autogoverno anziché dell'autarchia, concepire questa legge secondo la logica di distribuzione di bilanciamento dei poteri fra centro e periferia, che era uno dei principi che Tocqueville indicava come un modo per realizzare una corretta democrazia.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al professor Morbidelli, ringrazio il professor Merusi, e debbo dire che il suo intervento, dopo quello degli altri professori che lo hanno preceduto, delinea un ulteriore aggravio di prestazioni che dovremo chiedere ai nostri ospiti.

Mi domando se da parte della Commissione non si possa chiedere ai giuristi che sono stati ascoltati, a quelli che sono ascoltati questa sera e a quelli che saranno ascoltati in futuro, un contributo consistente nell'individuazione di punti che potrebbero essere inseriti negli statuti. Non parlo di uno schema di statuto, ma dei punti inseribili in esso. Questo potrà servire ad orientare ed aiutare meglio i comuni a definire nel modo più ampio possibile l'area dello statuto. Forse per questa via, forzando le trame della legge, si potrà da una parte recuperare quell'autonomia di cui parlava il professor Benvenuti e dall'altra rendere esplicita quella sorta di abrogazione generale sottolineata sia nel-

l'intervento del professor Cassese, sia in quello del professor Merusi.

GIUSEPPE MORBIDELLI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Firenze.* Sarò brevissimo. Mi ero da una parte preparato a rispondere alle varie domande, dall'altra avevo fatto una sorta di esercitazione su quali potessero essere i contenuti dello statuto, oggetto dell'intervento svolto poco fa dal presidente. Trattandosi di una serie di argomentazioni abbastanza elaborate, mi riservo di far avere il *dossier*, che è stato da me predisposto.

Debbo fare solo due precisazioni. La prima si riferisce a quanto diceva poco fa il professor Merusi. Non ritengo che per effetto di questa legge, la quale senz'altro introduce il principio dell'autogoverno, si verifichi l'abrogazione della normativa sulle funzioni. L'articolo 9 alla fine del primo comma stabilisce chiaramente una riserva rispetto a quanto affermato nella prima parte, « facendo salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze ». Chiaramente l'attribuzione può essere per intero o in compartecipazione. Un esempio è dato dai piani regolatori, il cui procedimento di approvazione è complesso perché è in parte di competenza comunale, in parte di competenza regionale.

Al terzo comma dell'articolo 1 viene sancita una direttiva che il legislatore dà a se stesso. Si tratta a mio giudizio, solamente di una disciplina d'impegno politico nei confronti del legislatore, il quale, se vorrà, potrà introdurre deroghe al principio stabilito dalla legge n. 142. È un principio vincolante dal punto di vista politico, ma non si tratta di una legge che abbia una forza superiore alle altre dal punto di vista giuridico. Per ora a mio giudizio dal punto di vista delle funzioni tutto rimane come prima, salva naturalmente l'espansione in proiezione, così come risulta dal principio dell'articolo 9, di un riaccorpamento a livello locale di funzioni che possono essere oggi sparse in vari enti, in particolare nell'amministrazione centrale. Non vi è assolutamente, a

mio parere, alcuna abrogazione delle funzioni oggi attribuite allo Stato e alle regioni, sia esclusivamente, sia in compartecipazione.

Il secondo aspetto riguarda una breve riflessione sulla posizione dello statuto nel sistema delle fonti, oggetto di qualche intervento nel corso della riunione del 26 giugno scorso. Nei manuali si legge normalmente che gli statuti degli enti — ovviamente non gli enti locali — appartengono alle cosiddette fonti terziarie, in quanto essi sono subordinati alla legge statale, a quella regionale e anche ai regolamenti. Questo certamente non è il nostro caso, perché lo statuto introduce un principio di delegificazione: la disciplina di tutta una serie di materie che prima erano regolate in parte nelle due leggi comunali e provinciali del 1915 e del 1934, in parte dal regolamento del 1911, è demandata agli statuti.

Il problema che si pone è il seguente: cosa ha sopra di sé lo statuto? Ha solamente la Costituzione e il principio espresso nella legge n. 142 del 1990 o ha qualcosa di più? Dissento da quanto ha affermato il professor Ferrara, mi sembra, nell'audizione del 26 giugno 1990. Non possiamo dimenticare, infatti, che lo statuto si inserisce in un sistema di principi già vigenti, già presenti, già consolidati. Intanto, per effetto dell'abrogazione formalmente disposta nell'articolo finale della legge n. 142 vengono meno le disposizioni sulle nomine dei pubblici uffici, quelle sulla formazione della volontà collegiale, quelle in tema di *prorogatio*, tutta una serie di disposizioni che ci possiamo divertire a leggere nella legge comunale e provinciale. Quest'ultima, però, a mio giudizio ha sempre avuto nel diritto amministrativo una funzione costituzionale: tutta una serie di principi fondamentali, che ormai consideriamo a sé stanti, nascono dalla legge comunale e provinciale, dallo stesso annullamento d'ufficio, al silenzio rifiuto, alle norme sulla formazione della volontà collegiale, a quelle sulla *prorogatio*, a quelle sull'astensione e così via. Parte di queste disposizioni sono abrogate, però in quanto espressione di principi, rimangono

senz'altro in vigore, perché evidentemente vi sono delle regole superiori le quali non possono mancare proprio per esigenze di funzionalità, di parità di trattamento, di omogeneità.

Il fenomeno che si viene a verificare e la difficoltà che spetta all'interprete consiste proprio nell'andare a individuare i principi fondamentali diversi da quelli contenuti nella legge n. 142 del 1990, che debbono essere osservati negli statuti. Questa è un'opera meritoria nell'interesse degli enti locali e dell'azione dei comitati di controllo, per esigenze di uniformità e di razionalità.

Negli statuti regionali, sono contenute norme sulla trasparenza, sulla partecipazione e sull'organizzazione, però essi si sono tradotti o in disposizioni sul funzionamento degli organi della regione oppure si sono uniformati sempre a disposizioni legislative (pensiamo alle leggi regionali sui referendum, sulla partecipazione, sull'organizzazione dei pubblici uffici e così via). Tutto ciò, invece, è completamente rovesciato, per meglio dire anticipato dalle norme dettate dalla legge n. 142 a proposito di statuto. Questo ha sia i contenuti costituzionali degli statuti regionali, sia i contenuti delle leggi regionali applicative dello statuto, per cui anche da un punto di vista materiale e contenutistico ci troviamo di fronte a elaborati intensi e corposi e come tali destinati a muoversi nelle pieghe della nostra legislazione amministrativa.

Debbo formulare un'altra osservazione. Molte delle discipline demandate allo statuto dall'articolo 4 riguardano campi sottoposti a riserva di legge e sui quali la legge n. 142 del 1990 non detta assolutamente criteri direttivi. In proposito vi è una tesi, sostenuta in passato e assolutamente da me non condivisa, cioè che l'articolo 97 della Costituzione a proposito della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici ceda di fronte al principio costituzionale dell'articolo 5 sull'autonomia, che in quanto tale avrebbe maggiore forza dell'articolo 97. Dobbiamo trovare allora una serie di principi rivelatori, pur nell'osservanza della riserva di

legge. Questo è un fenomeno che si è già verificato in molte materie. Ricordo una recente sentenza della Corte costituzionale in materia di avanzamento degli ufficiali. L'avanzamento e i concorsi degli ufficiali sono regolati da norme tanto scarse, quanto sintetiche, in cui certamente la discrezionalità è esercitata al massimo livello e quindi con tutta probabilità si sconfinava al di là della « griglia » voluta dall'articolo 97 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha riconosciuto che questo è vero in astratto, ma che in concreto, ormai il Consiglio di Stato ha elaborato da molti anni traendoli dalla legge fondamentale sul pubblico impiego, una serie di principi informativi, di regole, di criteri che debbono essere osservati in sede di concorsi di avanzamento dei pubblici ufficiali. Quindi, la riserva di legge è osservata in quanto vi sono queste regole di fondo. Lo stesso discorso vale nel nostro settore, laddove ci troviamo di fronte a materie che non sono « coperte » dalla legge n. 142 del 1990, ma che sono demandate agli statuti, i quali possono essere definiti in vario modo, ma non sono certamente la legge. Dobbiamo per forza di cose, in base al principio ermeneutico di tutela costituzionale della disposizione, far riferimento ai principi fondamentali. Come dicevo in precedenza e anche per ragioni di tempo, mi riservo di far avere un piccolo appunto, in cui è contenuto l'oggetto del mio studio.

Il compito che attende i redattori dello statuto attiene all'individuazione del campo applicativo, della parte necessaria, e di quella parte facoltativa dello statuto, della materia « statutabile » e dei principi non scritti che gli statuti debbono osservare.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Morbidelli. Ricordo che abbiamo già convenuto nella precedente seduta, proprio in rapporto alle questioni che egli poneva che a cura del Governo debbano essere inviati agli enti locali gli atti relativi all'*iter* del provvedimento riguardante il procedimento amministrativo. Questo potrebbe servire come primo strumento orientativo in relazione al principio di cui si parlava e

che potrebbe realizzare la riserva di legge posta in Costituzione, almeno per la parte riguardante il procedimento amministrativo.

Passiamo ora alle domande dei colleghi.

CARLO TASSI. Signor presidente, vorrei rivolgere tre domande brevissime agli ospiti. Ho provocato una reazione negativa nel ministro Gava, quando ho chiesto se non fosse il caso che il ministero o qualcun altro predisponesse un canovaccio di statuto per i comuni « polverizzati ». Ho ricordato che il comune di Moncenisio ha 232 abitanti, ma sono stato corretto, perché in realtà ne ha soltanto 32. Non credo che in certi casi possa essere individuata la soluzione migliore, perché qualsiasi segretario comunale non è in grado di fare quanto può un ufficio legislativo non dico di un ministero di « gentarella », come qualcuno ha definito il Ministero dell'interno, ma di un qualsiasi ente, come avvenne una volta per i regolamenti d'igiene quando io ero piccolo.

Ho già avuto delle esperienze in relazione alla nuova legge, perché sono stato eletto consigliere in un paio di comuni e in una provincia. In un comune c'è stata la seguente esperienza: la prima seduta si è svolta con la presentazione della relazione programmatica e della giunta; il documento era prescritto, invece che sottoscritto (avevano firmato in testa, invece che in coda, perché probabilmente avevano firmato in bianco); a parte questo, nella relazione programmatica si diceva che si presentava una giunta con il sindaco a trenta mesi data, poi con l'altro sindaco per gli altri trenta mesi. In pratica era sancita la staffetta, che capisco con Vicini e per Vicini, ma capisco un po' meno in un ordinamento in cui il principio della sfiducia costruttiva esclude a mio avviso la possibilità del cambio del capo dell'amministrazione, con quelle funzioni che oggi così brillantemente e chiaramente i nostri ospiti hanno indicato. Non credo che si possa iniziare in tal modo l'applicazione di questa nuova legge, a cui sono stato contrario.

Nelle altre due esperienze locali vi è stata la convocazione da parte del consi-

gliere anziano e si è svolta la seduta di convalida, perché non è stata presentata nessuna proposta, né poteva essere presentata da coloro i quali, non raggiungendo il 33,3 periodico, non potevano agire diversamente. Chiedo quale sia il pensiero dei nostri ospiti in relazione a questi comportamenti.

Da ultimo, vorrei occuparmi del controllo. Io ho apprezzato molto quanto hanno detto i nostri ospiti a tal proposito. L'argomento mi interessa molto, perché ho una mia paura: *quis custodiet custodes?* Il problema è generale, ma in qualche caso è stato preso in considerazione dal punto di vista legislativo: se è vero che presso la regione veneta, un funzionario capo fa il presidente dell'ente di coordinamento dei comitati di controllo, siano di fronte al capo dei pretoriani!

Vorrei sapere se e quali proposte vengano già elaborate in relazione a ipotesi di interpretazione autentica o di riforma della legge n. 142, che non ha risolto i problemi, ne ha aperti molti e non ha raggiunto nemmeno lo scopo di introdurre un cambiamento di mentalità che avrebbe dovuto invece apparire, se fosse emersa la volontà di approvare una riforma secondo la Costituzione.

ADRIANO CIAFFI. Vorrei ringraziare gli illustri docenti per il contributo che hanno dato ad una rilettura dal punto di vista applicativo della legge. Riconosco di avere, come relatore della legge, una certa deformazione, nel senso di esserne un difensore (del resto altri colleghi svolgono il loro ruolo di opposizione). In questo spirito, vorrei svolgere quattro considerazioni e formulare quattro domande agli illustri ospiti.

Il professor Benvenuti ha esposto un'interessante proposizione in relazione al problema delle funzioni proprie. Noi abbiamo tentato di porci il problema, quando siamo passati da una individuazione analitica delle funzioni attribuite a una scelta di riconoscimento e determinazione degli ambiti e dei livelli funzionali entro cui dare autonomia all'espansione e all'organizzazione. Non ho sentito richiamare l'articolo 128 della Costituzione, il quale afferma che

« le leggi generali della Repubblica determinano le funzioni » delle provincie e dei comuni.

La nostra vuole essere appunto una legge generale o di principi, che determina i livelli di competenza, per cui, leggendo l'articolo 14, le funzioni della provincia non vanno individuate nelle varie lettere di specificazione, come mi sembrava volesse fare il professor Benvenuti, quanto nella premessa in cui si ritagliano le funzioni di interesse generale, a seconda che riguardino l'intero territorio e parte di esso. In altri termini, vi sarà sempre una frana di competenza comunale, un dissesto idrogeologico di interesse provinciale, un mare Adriatico di interesse regionale ed interregionale, nell'ambito della stessa materia di difesa dell'ambiente.

Abbiamo tentato di riconoscere e di determinare, non di attribuire le funzioni. Se questo è stato il tentativo e lo sforzo, nella logica interessantissima espressa con tanta precisione dottrinarica dal professor Benvenuti, è pensabile un'esperienza relativamente agli ambiti della capacità funzionale dell'ente?

La mia risposta è naturalmente positiva. L'articolo 3 non è stato citato nell'intervento, ma a mio avviso è fondamentale, perché risolve il problema che anche il professor Cassese ha posto. In effetti, perché Milano deve avere le stesse funzioni di Acquacanina?

Si tenta di risolvere questo problema con l'articolo 3, quando si stabilisce che è la regione, in base all'articolo 117 della Costituzione, a calibrare le funzioni d'interesse locale. Noi non facciamo l'attribuzione delle funzioni relative al territorio, alla sanità, all'assistenza. Nella legge non vi è niente di tutto ciò, ma vi sono tutte le funzioni in orizzontale attribuite al comune per quanto riguarda l'interesse comunale, salvo i ritagli dello Stato e della provincia. È ovvio che ciò che è d'interesse comunale ad Acquacanina o, meglio, a Milano, può essere d'interesse regionale o comunale nella mia regione marchigiana o nel Molise. È chiaro che una struttura cardiologica nelle Marche è regionale, mentre a Milano è solo comunale.

Chi calibra le funzioni? In base all'articolo 117 della Costituzione, per la sanità e l'assistenza è la regione. In questo caso vi è un riconoscimento di attribuzioni proprie. Al professor Morbidelli dico che non sono state individuate nuove funzioni, perché in sostanza si tratta di quelle determinate dalla legge nell'ambito della provincia. A partire da oggi è possibile che la provincia abbia competenze in materia di ambiente o di prevenzione: dovranno essere emanate leggi e regolamenti, ma intanto vi è un riconoscimento di aree di competenza.

A mio avviso forse non si dovrebbero aspettare le leggi organizzatorie da parte della regione, perché è lo statuto che ha compiti organizzatori, più che definitivi e autoattributivi, però è indubbio che l'organizzazione dei servizi e della struttura è in relazione alle funzioni. Se debbo organizzare un servizio ambiente, posso realizzarlo in riferimento a funzioni ambientali che oggi non ho, ma che la nuova legge prevede.

La seconda domanda riguarda gli organi di controllo. Forse da questo punto di vista ci siamo espressi male, ci siamo affidati un po' alla nostra esperienza, poiché l'unitarietà di indirizzo è in relazione all'articolazione in sezioni degli organi di controllo, e non riguarda agli indirizzi decisori giurisprudenziali, ma gli organi. Se vi sono le sezioni riunite in sede di Consiglio di Stato o di Cassazione, non è detto che vi sia una decisione univoca: proprio per evitare che su casi simili vi siano pronunce diverse in questa o in quella provincia, si attribuiscono alla regione delle mere competenze organizzatorie o organizzative, quasi di interpretazione giurisprudenziale, in maniera tale che, specie di fronte ad un'articolazione dei comitati di controllo in sezioni, non ci siano decisioni diverse, ad esempio, in materia di personale, sul computo dell'anzianità dei dipendenti della sanità, rispetto al computo dell'anzianità del personale degli enti locali o delle aziende municipalizzate. Queste decisioni devono essere univoche.

Chiedo al professor Benvenuti come potremmo chiarire in sede interpretativa la distinzione fra autonomia ed indipendenza degli organi collegiali che abbiamo voluto garantire, lasciando al consiglio regionale, in pratica, solo la definizione delle norme di funzionamento. Abbiamo anche prescritto che la scelta dei componenti si effettui addirittura scegliendo su terne, proprio per ricercare l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo. L'unitarietà di indirizzo potrebbe essere sempre più limitata in sede interpretativa, almeno nel senso che noi abbiamo voluto dare a questo termine.

Vorrei porre un'altra domanda al professor Cassese. Indubbiamente, si è svolta un'ampia discussione in merito all'ambito degli statuti. Ieri il professor Giannini, nel contesto di una serie di giudizi negativi sulla legge, riproponeva la tesi per la quale lo statuto non si adatterebbe ai piccoli comuni, affermando l'equazione per la quale al grande e medio comune può essere attribuita l'autonomia statutaria, mentre i piccoli comuni non solo non sarebbero degni di avere uno statuto, ma addirittura di esistere, ove si ponesse l'accento sul tema della loro obbligatoria fusione.

La legge ha tentato di distinguere l'ordinamento dall'organizzazione. Io stesso sono rimasto meravigliato da alcune modifiche introdotte dal Senato che, per ben tre volte in tre articoli diversi, ha ribadito il principio della riserva di legge sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Addirittura, le disposizioni vigenti in materia continuano ad applicarsi non fino all'approvazione degli statuti, ma fino all'approvazione della legge di riforma della finanza locale (che chissà quando avverrà, ammesso che possa essere considerata riforma della finanza locale quella introdotta dal provvedimento attualmente all'esame del Parlamento). Tuttavia, chiedo al professor Cassese, se la distinzione tra ordinamento ed organizzazione possa essere già considerata un passo verso il riconoscimento dell'autonomia organizzativa, anche se non ordinamentale, posto che purtroppo ci troviamo ancora in un sistema a finanza derivata.

Al professor Merusi vorrei dire che la tentazione da lui subita è stata anche nostra; da più parti, infatti, si voleva riaffermare l'autogoverno, anche se ognuno di noi tendeva a conformare il governo degli enti locali a norme precise. Rilevo la stessa contraddizione nelle parole dei docenti che, pur riaffermando il principio dell'autogoverno, ci invitano a « spazzar via » 4 mila comuni perché non idonei ad assolvere le funzioni.

Ho avuto occasione di dire che non è vero che l'esperienza della Francia e della Germania risalga al dopoguerra, perché in realtà in quei paesi si è avviato un processo come quello auspicato dai docenti solo negli anni sessanta e settanta. Tra l'altro, nel processo sanzionatorio delle fusioni obbligatorie quei paesi si sono fermati a quote di comuni di molto superiori a quelli italiani; solo la Germania federale si ritrova con 8.006 comuni rispetto agli 8.092 italiani, dopo un processo unificatorio, associativo, addirittura di tipo federale.

Chiedo al professor Merusi se sia possibile in base al principio dell'autogoverno dare carattere definitivo, obbligatorio al processo di fusione. È vero che la Costituzione attribuisce alle regioni il compito di determinare le circoscrizioni dei comuni, ma esse non hanno mai esercitato tale potere, perché quel « sentite le popolazioni interessate » di cui all'articolo 133, comma 2, della Costituzione sottintende il ricorso al referendum e il professor Merusi sa che in questo caso o si dà ragione al comune più grande, sempre favorevole alla fusione, o a quello più piccolo che è sempre ad essa refrattario. Perciò, chiedo come si possa collocare costituzionalmente il potere riorganizzatorio per legge dei comuni. Si tratta di un problema sul quale abbiamo discusso a lungo e mi rendo conto che la norma scaturita dal dibattito rappresenta una soluzione di compromesso.

Vorrei porre un'ultima domanda al professor Morbidelli. Sono molto preoccupato dal problema da lui posto in relazione al termine di uno anno per la redazione e l'approvazione degli statuti da parte dei comuni, mentre gli adempimenti delle

leggi organizzatorie regionali si svilupperanno nel tempo o, comunque, entro due anni. Poiché entro questo termine le regioni sono tenute a far fronte a molti adempimenti, ho l'impressione che le leggi riorganizzatorie delle funzioni faranno parte di programmi di legislatura e se ogni legge riorganizzatoria delle funzioni comporterà l'adeguamento dello statuto – perché la gerarchia delle fonti di attuazione della riforma va dalla legge speciale nazionale alle leggi organizzatorie regionali – quale tipo di statuto potrà essere elaborato? In questo sforzo di definizione del contenuto di essi non vede una limitazione degli statuti, non tanto per quel che riguarda l'individuazione delle funzioni (verranno attribuite o no; verranno attribuite in modo singolo o associato), ma soprattutto per quanto attiene alla organizzazione di strutture elastiche, per evitare che lo statuto sia definitivo, almeno fino al completamento di questo processo legislativo.

LUCIO STRUMENDO. Voglio anch'io ringraziare i nostri ospiti perché non solo hanno fornito un contributo molto importante al nostro lavoro teso a seguire la prima fase di applicazione della legge n. 142 del 1990, ma anche, almeno per quanto mi riguarda, perché hanno contribuito a farci comprendere in termini più compiuti e pregnanti il concetto di autogoverno e la funzione che gli statuti da questo punto di vista possono svolgere.

Desidero rivolgere una domanda al professor Benvenuti in relazione alle forme di esercizio dell'autogoverno dei comuni, con particolare riguardo ai rilievi che sono stati svolti sulla funzione di sostanziale sovraordinazione che, con la legge n. 142, verrebbe svolta dalla regione. È stato citato il caso molto significativo dei controlli, ma il professor Benvenuti si è riferito anche ai concetti di area metropolitana e di città metropolitana.

A me interessava tentare di capire un particolare aspetto che potrebbe mettere in evidenza, aggravandola, la questione che il professor Benvenuti ha esplicitato, quella cioè di come possa considerarsi erroneamente impostata una riduzione della capacità di autogoverno dei comuni. Mi ri-

ferisco, appunto, all'area metropolitana. Vorrei porre un quesito avendo ben presente il caso della città di Venezia che, peraltro, potrebbe essere analogo a quello di altre città. Il professor Benvenuti ritiene che le prerogative attribuite alla regione in tema di delimitazione dell'area metropolitana possano avere un ambito di estensione ultraprovinciale, andando cioè oltre i confini del territorio della provincia (del resto nel caso di Venezia mi pare sia in corso un dibattito fra gli urbanisti e le sedi istituzionali che saranno chiamate a decidere), oppure ritiene che questa ipotesi debba essere esclusa, configurandosi la città metropolitana come una delle forme di proiezione dell'ente provincia?

Vorrei porre sempre al professor Benvenuti un altro quesito riguardante uno degli aspetti che possono configurare l'attuale come fase costituente, per quanto riguarda l'area metropolitana. A questo riguardo, infatti, si apre una fase nella quale le decisioni saranno demandate alla regione di concerto con i comuni.

La ricerca di una soluzione mediatrice fra il comune metropolitano e la provincia metropolitana si è manifestata attraverso l'adozione della formula di « città metropolitana », incardinata sul modello della provincia, per quanto riguarda il sistema elettorale, con l'aggiunta delle funzioni: alcune della provincia più altre proprie del comune. Questa fase intermedia si chiuderà nell'arco di due anni.

Mi domando se sia opportuno, dopo la scadenza dei due anni, adottare la soluzione di indire nuove elezioni per la attivazione compiuta degli organi nuovi delle città metropolitane, oppure quella di rinviare il decollo di questo nuovo livello di governo alla scadenza del 1995. Vorrei porre un secondo problema, rivolgendomi soprattutto al professor Cassese. Mi pare che da lui sia venuto un apprezzamento per il tentativo, esperito nelle norme relative al personale, di delegificazione in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti. Mi pare si possa affermare che la delegificazione sia valida per tutti i pubblici dipendenti, quindi anche per la dirigenza, pur se la disciplina di quest'ul-

tima richiama e invoca in qualche modo una legge più generale di riordino della dirigenza pubblica, che è in fase di discussione in questa stessa Commissione.

La questione che mi pongo, per quanto riguarda i dirigenti delle pubbliche amministrazioni locali, è la seguente. Mi richiamo al rapporto Giannini sulla pubblica amministrazione, nel quale era già auspicato un processo di delegificazione, quasi una privatizzazione del rapporto di lavoro riguardante i dipendenti pubblici, con la sola eccezione riferita ai dirigenti, in quanto portatori di funzioni pubbliche con rilievo esterno.

Mi domando se questo rilievo e quest'annotazione non possa in qualche modo rappresentare un elemento di dubbio sulla soluzione che è stata praticata con le norme contenute nella legge n. 142 del 1990.

Vorrei anche rivolgere una domanda al professor Merusi, ricordando l'obiezione formulata anche dall'onorevole Ciaffi. Si tratta di un problema in relazione al quale abbiamo riflettuto molto e che ci induce a ragionare ancora.

Colgo il segno di una contraddizione, che in qualche modo va risolta con l'individuazione di soluzioni appropriate: da un lato si invoca la forza del concetto di autogoverno e dall'altro, in nome di una razionalizzazione, di cui si sente una forte esigenza in una realtà estremamente frammentata di piccoli comuni, sono giudicate attenuate e troppo deboli le soluzioni di razionalizzazione contenute nella legge n. 142 in riferimento all'unione e alla fusione di piccoli comuni. Se vi fossero state delle soluzioni promozionali più radicali, avremmo contravvenuto al principio di autogoverno.

In sostanza, la domanda è la seguente: qual è la formula intermedia che consenta, di dare efficienza al sistema complessivo dell'autogoverno dei comuni?

GIORGIO CARDETTI. Vorrei, ringraziando anch'io i docenti per la loro presenza e soprattutto per l'interesse dei problemi sollevati e delle riflessioni poste in questa sede, riprendere un argomento, che è molto delicato e che potrebbe apparire

teorico, ma che alla fine ha dei risvolti anche pratici dal punto di vista dell'attuazione. Mi riferisco alla questione relativa alle funzioni proprie o non proprie e all'autogoverno. Anch'io trovo molto interessante la tesi per cui di fatto con questa legge avremmo realizzato un autogoverno in senso anglosassone, da cui deriverebbe l'abrogazione non solo esplicita, contenuta nelle norme transitorie, ma anche implicita di tutta una serie di leggi, giungendo all'esempio dei piani regolatori che faceva il professor Merusi.

Io trovo suggestiva questa tesi, ma, avendo contribuito all'approvazione di questa legge, non credo che possa essere accolta.

FABIO MERUSI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa*. Non avete osato tanto!

GIORGIO CARDETTI. Più che osare o meno, credo che abbiamo cercato, con risultati non so se buoni o cattivi, di dare sostanzialmente applicazione all'articolo 128 della Costituzione, sia pure con notevole ritardo, laddove viene stabilito che le province e i comuni sono enti autonomi, ma si aggiunge che ciò deve avvenire « nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ».

Quella da noi recentemente approvata vuole essere la legge generale, che si sostituisce, abrogandole in modo esplicito, a tutta una serie di leggi in materia, quindi vuole essere la legge generale nell'ambito della quale, attraverso altre leggi, vengono in qualche modo ad essere determinate le funzioni.

Il professor Benvenuti, se ho colto esattamente lo spirito del suo intervento, ha obiettato che in realtà si parla di funzioni proprie, ma non si vede da dove esse emergano, in quanto non vi sono funzioni che comuni e province possano autoattribuirsi. Non vedo, in effetti, la completezza del *self-government*, cioè una vera e propria possibilità di auto-attribuzione di funzioni.

FABIO MERUSI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa*.

Legga l'articolo 9 della legge n. 142 e ce lo interpreti, così sappiamo cosa avete fatto!

GIORGIO CARDETTI. Occorre leggere l'articolo 9, ma anche l'articolo 14. In ogni caso, nella seconda parte del primo comma dell'articolo 9 si stabilisce espressamente una riserva con le parole « salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti da leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze ». Si è voluto individuare il comune come ente locale di base. Diversa è la funzione della provincia. Non per nulla per la provincia vi è un'elencazione più analitica. Non è l'ente di base, è un'ente più ampio che viene definito intermedio, anche se il termine non piace al collega Tassi, mentre il comune è un ente a competenza generale, nei limiti posti da questa e dalle altre leggi.

PRESIDENTE. Il tenore della disposizione è chiarissimo. Non è questione di intenzione maggiore o minore: il comune è organo a competenza generale, salvo quanto diversamente posto da una legge dello Stato o della regione, secondo le rispettive competenze. « Rispettive » si riferisce con tutta evidenza a Stato e regione. È difficile immaginare qualcosa di più chiaro, a meno che non si entri in un ordine di idee completamente diverso, nel senso di ritenere, sulla base di una certa dottrina dello Stato, che il comune sia dotato di competenze originarie, secondo l'antica lezione dell'autonomismo popolare, che aveva un senso storico perché esprimeva una concezione culturale e politica contrapposta a quella dominante dello Stato liberale. Questa è una nomenclatura completamente superata e, fuori da quell'ipotesi, una competenza supercostituzionale o precostituzionale non può essere riconosciuta a nessuno, vista la positività dell'ordinamento.

GIORGIO CARDETTI. Credo di ritenere che parlando di funzioni « proprie » si faccia riferimento a funzioni che - in senso generale per il comune, nella circoscrizione che verrà determinata, ed anche più ana-

litico per la provincia – siano realmente tali, fermo restando che possono esservi funzioni spettanti ad altri organi ed il cui esercizio viene delegato al comune.

Questo problema non è puramente teorico, affidato alle elaborazioni dei giuristi, ma credo abbia un risvolto pratico poiché influisce sull'elaborazione degli statuti, che costituisce l'oggetto principale di quest'indagine relativa all'attuazione della legge n. 142.

Certamente, lo statuto non può prevedere l'attribuzione di nuove funzioni, perché, come è espressamente statuito, esso, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione e determina le attribuzioni degli organi e l'ordinamento degli uffici. Come è stato detto in precedenza, credo dal professor Cassese, anch'io ritengo che gli statuti debbano contenere una parte necessaria, obbligatoria. L'individuazione di tale parte risulta dai richiami contenuti nella legge, laddove essa rinvia allo statuto, ed in altro senso si ricava dall'abrogazione di una serie di leggi per cui ciò che prima era da esse disciplinato dovrebbe ora essere regolamentato, appunto, dallo statuto.

Accanto a questa parte obbligatoria, ve ne dovrebbe essere un'altra opzionale nella quale effettivamente il comune può andare oltre, ma nutro seri dubbi sul fatto che ciò consenta l'attribuzione di ulteriori funzioni.

Credo sia importante, grazie anche al contributo dei nostri auditi, fornire ai comuni e alle province la possibilità di operare al meglio in termini di autonomia, senza dover fare ricorso agli uffici del Ministero dell'interno.

Indubbiamente, però, bisogna tener conto della situazione dei tanti comuni « polvere ». Mi riferisco all'affermazione del professor Benvenuti, secondo il quale occorrerebbe una fase preliminare a quella della proposta dello statuto. In qualche misura, nei comuni medi e grandi ciò già avviene. Infatti, una delibera comunale è sempre preceduta da una fase istruttoria compiuta dagli uffici con la consulenza eventualmente di esperti esterni. Questa

fase istruttoria è tanto maggiore quanto maggiori sono i mezzi, la struttura e la funzionalità dell'ente. È invece pressoché inesistente, fino a giungere alla redazione della delibera da parte dello stesso sindaco o del segretario comunale « a scavalco », nei piccoli comuni.

Condivido quindi l'auspicio del professor Benvenuti, ma bisogna tener conto della limitatezza di risorse finanziarie di molti enti locali.

In conclusione, è necessario riassumere questo interessante dibattito per individuare cosa gli statuti devono realmente contenere e cosa in essi può essere ulteriormente inserito. Ritengo che comunque non si possa prescindere dalle norme costituzionali. Per esempio, laddove l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle regioni la competenza legislativa in materia urbanistica, non vedo come sia possibile da parte dell'ente locale, in nome del principio di autogoverno, porsi in contrasto, per esempio, con una legge urbanistica nazionale o regionale che stabilisca le modalità di approvazione dei piani regolatori.

Riagganciandomi ad un quesito posto dal collega Strumendo, in relazione alle costituende città metropolitane ed ai passaggi a ciò necessari, demandati alle regioni o al Governo, in via sostitutiva in alcuni casi e in via primaria in altri, chiedo ai docenti in quale punto di questo iter debba collocarsi, a loro giudizio, la costituzione di questi nuovi enti attraverso nuove elezioni. La risposta che è stata data dal Ministero dell'interno, nel senso della pura e semplice *prorogatio* dei consigli provinciali, mi sembra incompleta, discutibile ed anche inapplicabile in quei casi, che si prevede siano la maggioranza, nei quali la costituenda area metropolitana non coinciderà con il territorio della provincia.

PRESIDENTE. Poiché il professor Cassese per impegni precedentemente assunti dovrà assentarsi fra poco, invito i colleghi alla massima stringatezza.

RAFFAELE MASTRANTUONO. Vorrei porre alcuni quesiti in relazione a specifici

problemi relativi all'applicazione della legge, ringraziando anticipatamente i docenti per il notevole contributo da loro fornito.

Si è detto che la legge n. 142 recupera il principio di autogoverno delle comunità locali che troverebbe espressione nella potestà statutaria. Poiché l'articolo 59 della legge n. 142 del 1990 pone il termine di un anno per l'approvazione degli statuti, nel caso in cui questo termine non fosse rispettato quali sarebbero, a vostro avviso, le possibili sanzioni? Alcuni comitati di controllo affermano che in quel caso si potrebbe applicare l'articolo 48 di quella stessa legge, che prevede l'esercizio da parte di quegli organi di un potere sostitutivo, il che, però, violerebbe la potestà statutaria. Potrebbe essere questa la sanzione? Qualora non fosse questa, potrebbe essere lo scioglimento dei consigli comunali o l'applicazione dell'articolo 40 che prevede la sospensione degli amministratori?

CARLO TASSI. Se venissero sospesi, non li farebbero più!

RAFFAELE MASTRANTUONO. L'altra domanda riguarda i controlli. Concordo con l'onorevole Ciaffi nell'affermare che l'unitarietà non deve essere intesa come unitarietà di indirizzo nei confronti degli enti locali, tanto è vero che nella legge si è inserita la possibilità di articolare i comitati di controllo per materia. Questa Commissione ritiene, conformemente a gran parte della dottrina, che le norme di cui agli articoli 45 e 46 siano immediatamente applicabili. Tuttavia, sorge qualche dubbio in relazione all'articolo 61, comma 4, che fa salve le norme del capo III, titolo V, della legge 10 febbraio 1953, n. 62. Vorrei conoscere il vostro orientamento in proposito.

Infine, per quanto riguarda la sfiducia costruttiva, essa rappresenta uno degli istituti più innovativi del nostro ordinamento, mutuato da sistemi completamente diversi dal nostro che presuppongono l'alternanza tra le forze politiche. Si pone il problema della sfiducia costruttiva presentata nei

confronti dell'intera giunta, ma che preveda solo il cambio del sindaco, che è previsto espressamente, o di una parte degli assessori. In quest'ultimo caso la proposta della sfiducia costruttiva deve ritenersi validamente formalizzata?

DIEGO NOVELLI. Confesso un certo imbarazzo, nel senso che il legislatore ha appena emanato una legge e si trova di fronte a degli illustri signori a chiedere come si deve fare per applicare la medesima legge. È abbastanza singolare. Forse sarebbe stato meglio sentire questi illustri signori nel corso dell'elaborazione della legge, poiché ciò avrebbe evitato difetti e incongruenze.

Lasciamo perdere! Io faccio parte della categoria dei perdenti. Sono stato sconfitto, per esempio, sulla questione della dipendenza degli enti locali dal Ministero dell'interno. Ero convinto che una vera legge di riforma avrebbe dovuto sancire il principio che gli enti locali non dovessero dipendere dal ministero di polizia (usai già in precedenza quest'espressione e l'allora ministro Scalfaro si offese). Cento e più anni fa, dopo la proclamazione dell'unità d'Italia, nel 1861, nel momento in cui si mettevano assieme tanti pezzi di uno Stato che si andava formando, vi era la necessità di un accentramento anche attraverso la dipendenza da quel ministero, ma se cento e più anni dopo la proclamazione dell'unità nazionale, le tematiche politiche relative alle autonomie fossero state attribuite alla Presidenza del Consiglio, con un forte sottosegretario o a un Ministero per le autonomie, si sarebbe trattato veramente di un elemento riformatore. Questo non è avvenuto.

Approfitto adesso della vostra presenza, in modo particolare mi sia consentito, siccome il professor Merusi ha fatto un riferimento in tal senso, chiedere dei suggerimenti sulla possibilità di aggirare certi ostacoli attraverso gli statuti. Io sono ancora consigliere comunale di Torino, non so ancora se di minoranza, perché non è ancora deciso. Sono comunque consigliere anziano e le vie della provvidenza sono infinite: non si sa cosa può succedere!

PRESIDENTE. Lei si affida alla provvidenza ?

DIEGO NOVELLI. Non sono un credente, ma non sono nemmeno un ateo, presidente ! È molto più difficile essere ateo, che essere credenti !

PRESIDENTE. È la cosa più difficile !

DIEGO NOVELLI. Sono d'accordo, perché ci vorrebbero delle certezze assolute. Resto, pertanto, un agnostico.

Potete suggerirci delle norme da « infilare » negli statuti e che in qualche misura ci ripaghino della sconfitta che abbiamo subito ?

PRESIDENTE. Vorrei ricordare, prima di dare la parola al professor Cassese, che esiste già un Ministero per le autonomie e, a dimostrazione del fatto che lo strumento non vale mai la politica, debbo ricordare che questo ministero ha presentato un disegno di legge in materia regionale, rispetto al quale la cosa più ragionevole da fare è chiederne il ritiro. È ciò che è avvenuto in Assemblea, quando abbiamo chiesto al ministro Macchiaro che quest'unico parto del Ministero delle autonomie, che egli presiede, fosse ritirato. Si tratta di un disegno di legge, rispetto al quale l'unica cosa che si può affermare è che è da ritirare.

Passiamo alle repliche.

SABINO CASSESE, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università « La Sapienza » di Roma*. Ho sentito la seguente frase: « Punti inseribili nello statuto per ampliare l'autonomia ». Attenzione, gli statuti sono a doppia faccia: l'autonomia può essere ampliata, ma può anche essere ristretta. Chiedetevi se un comune ha la convenienza oggi a inserire tante norme nello statuto, considerato che esso sarà oggetto del controllo degli appositi organi e quindi vincolerà la propria libertà e la discrezionalità di scelta.

Come suggerimento posso dire che non è opportuno cominciare dal centro a caricare gli statuti di aspirazioni messianiche, che poi faranno la fine di quelle contenute negli statuti regionali.

Onorevole Ciaffi, non c'è niente da fare: con gli articoli 54, 55 e 59, si stabilisce un ordinamento contabile e, quindi, una disciplina completa della contabilità. Non vi è la speranza che possano sussistere facili distrazioni fra ordinamento e organizzazione. Finché lo stato della finanza pubblica sarà quello attuale, voi continuerete a costruire dei muri che contemporaneamente da un'altra Commissione di questo stesso ramo del Parlamento saranno distrutti. Mi riferisco alla Commissione bilancio o alla Commissione finanze, che si occupano del controllo della spesa pubblica.

L'esempio fornito un momento fa, facendomi leggere le norme sulle USL, ne è la prova. Bisogna aspettare tempi migliori. Non bisogna illudersi che si possa far qualcosa per coordinare queste due anime, cioè fra chi vuole concedere l'autonomia e chi la vuole togliere, nel momento in cui esiste il problema del controllo della spesa pubblica.

Il terzo problema riguarda il personale e la delegificazione. Io non ho segnalato come un fatto positivo, bensì come un fatto negativo l'ampliamento della contrattazione allo stato giuridico. Per esempio, mi chiedo cosa succederà per quanto riguarda le norme che attengono alla disciplina. So bene che nell'ordinamento degli enti pubblici la disciplina del personale è regolata dalla contrattazione. Avrei preferito invece che rimanesse una norma e non un contratto a disciplinare questa materia. A mio modo di vedere, l'ottavo comma dell'articolo 51 e l'articolo 52 escludono dalla contrattazione rispettivamente i dirigenti ed i segretari, quindi in sostanza il problema non si pone. Io rimango fermo all'opinione, espressa nel rapporto Gianini e cioè che è opportuno che non sia il datore di lavoro a stabilire e definire da solo il contratto, altrimenti lo fa con se stesso.

Questo è il concetto che tiene fuori la dirigenza dalla contrattazione. Già oggi i dirigenti, purtroppo, si avvalgono anche della contrattazione, perché poi con le lievitazioni indotte possono effettuare ul-

teriori concessioni nei contratti, che si rivelano quindi come un risultato a proprio favore.

Ho l'impressione che non ci si possa illudere tanto, sul concetto che questa legge introduca cambiamenti nell'articolazione e distribuzione delle funzioni. Probabilmente l'unica normativa in tal senso è quella che riguarda le aree metropolitane, ma si tratta di una modifica « facile », perché avviene attraverso il conferimento di funzioni dall'ente inferiore a quello superiore, non attraverso la devoluzione, cioè da ente superiore a ente inferiore. Per questo è « facile », perché si va raccogliendo dal basso e non concedendo dall'alto.

Concretamente, l'articolo 14 parla di tutela e di valorizzazione dell'ambiente. Pensate davvero che questo comporti un trasferimento di funzioni alle province? Chi di noi ha lavorato per anni alle varie commissioni che hanno preparato i decreti delegati sulle regioni, sa bene che bisogna andare con il bisturi dentro la legislazione di settore. Queste sono norme puramente ricognitive, che stabiliscono al massimo dei principi, che possono essere seguiti dal futuro legislatore, se esso sarà disciplinato. Non vi illudete che questo possa aver modificato la situazione attuale. Bisogna andare, ripeto, con il bisturi in tutta la disciplina comunitaria e nazionale relativa all'ambiente, per modificare qualcosa.

Quando all'articolo 9 si parla dello sviluppo economico – cito questo esempio perché è molto singolare – si legge che esso è attribuito ai comuni, salvo le competenze della direzione generale della produzione industriale o della direzione generale per il coordinamento delle partecipazioni statali? Se pensate questo, è un bell'illudersi!

FABIO MERUSI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa*. Se l'interpretazione del professor Cassese è esatta, ho l'impressione che vi abbia cantato il *de profundis* di una legge che non servirà a nulla, dal momento che i principi generali fissati da una legge non sono mai seguiti dal legislatore successivo, se non in casi del tutto accidentali. Se è vero che la legge n. 142 non ha attribuito funzioni –

come, invece, ho cercato di sostenere con la mia interpretazione – in virtù di una clausola generale abrogativa di tutto ciò che è palesemente contrario, non si è cambiato assolutamente nulla! Si è realizzato solo un piccolo passo avanti sul piano dell'organizzazione efficientistica dei comuni. Abbiamo tutti sottolineato alcuni aspetti, come l'esecutivo forte (la giunta decisionista, per intenderci), la ripartizione efficientistica dei servizi sia economici sia locali e la stabilità del governo locale. Tutto questo rappresenta un importante passo avanti, ma costituisce solo una modernizzazione del testo unico comunale e provinciale di Rattazzi.

Se è esatta l'interpretazione del professor Cassese, non c'è autogoverno. Infatti, questo concetto implica che tutto quanto è di rilievo territorialmente determinato e di interesse locale sia di competenza dell'ente, che si autoamministra, che ha, quindi, una competenza generale ed al quale possono essere sottratte competenze soltanto da organi superiori sulla base di valutazioni di interesse sovralocale: in questo caso, interviene lo Stato o la regione affermando che una determinata funzione è di interesse metalocale. Per esempio, in questa logica sarebbero di competenza regionale i piani territoriali di coordinamento, cioè quella parte dei piani regolatori che incide su un disegno del territorio più vasto dell'ambito comunale.

Se non è questa l'interpretazione esatta – che io, con un po' di buona volontà, ho cercato di ricavare dall'articolo 9 della legge n. 142 – in realtà, l'autogoverno non è stato raggiunto. Se pensate che con principi riferiti al legislatore futuro – da seguire in modo non coattivo, perché nulla di una legge precedente può imporsi al legislatore futuro – affinché riveda, ritagli e risistemi funzioni previste dalla legislazione attuale sia stato raggiunto l'autogoverno, vi sbagliate!

Pertanto, come spesso accade, per dare uno scossone in avanti non ci sono che due strade: quella dell'interpretazione giuridica un po' ardita e settaria e quella di convincere i giudici che quest'interpretazione sia esatta. Se un giorno o l'altro il

Consiglio di Stato accoglierà una simile interpretazione sarà raggiunto, sia pure in via giudiziaria, il risultato dell'autogoverno.

Naturalmente, non è questa la mia logica né quella della Costituzione, che vede nell'autogoverno una delle forme di esercizio della sovranità popolare, articolata secondo livelli di interesse: Stato, regioni e comuni. Lascio da parte la provincia che costituisce un caso anomalo, qualificato come ente intermedio. Non è ben chiaro se si tratti di un ente di livello con funzioni specifiche; non a caso, anche nella legge n. 142, solo per le province vi è una numerazione delle funzioni, mentre per i comuni vi è una clausola generale. Probabilmente, non si tratta di un ente che esercita la sovranità, ma di un ente intermedio fra due enti che la esercitano.

ADRIANO CIAFFI. Anche per le regioni vi è una elencazione di funzioni.

FABIO MERUSI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa*. In quel caso, lo prevede la Costituzione. Pertanto, o si tenta di forzare l'interpretazione di questa legge sulla strada dell'autogoverno, altrimenti essa costituirà una semplice modernizzazione del testo unico comunale e provinciale, ma non avrà realizzato i principi costituzionali sull'autogoverno.

PRESIDENTE. Mi pare, professor Merusi, che lei abbia confermato la sua originaria opinione.

FABIO MERUSI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa*. Tenterei di convincere che il Parlamento ha fatto qualcosa, anche al di là delle sue reali intenzioni, perché le leggi vivono al di fuori dei loro autori.

PRESIDENTE. Professor Merusi, questa non è una conversazione amichevole né un convegno scientifico, siamo in sede parlamentare e ciò che viene detto, registrato e reso pubblico, ha qualche incidenza nella soluzione dei problemi, soprattutto sotto il

profilo applicativo. Non è secondario il fatto che non solo i giuristi ascoltati da questa Commissione, ma anche il legislatore nelle sue scelte, si sia richiamato ai principi costituzionali, indipendentemente dalle questioni che hanno diviso la maggioranza dalle opposizioni. Su questo punto non vi è stata una divisione in Parlamento, ma una larghissima convergenza: si è inteso attuare i principi costituzionali con una legge correttamente definita di principi. Come tale questo comando legislativo ha come suoi destinatari, da un lato, l'amministrazione e, dall'altro, i giudici. Non abbiamo mai inteso affidare né ai giudici né all'amministrazione la posizione delle scelte. Le nostre scelte sono state chiare ed univoche. Nel tempo si vedrà se il legislatore sarà coerente nel condurre avanti questo tipo di atteggiamento o se retroagirà; ma, allo stato, i principi di questa legge sono immediatamente applicativi di quelli costituzionali, come tali sono fatti giuridici, non solo auspici o atti di indirizzo. Questo è stato l'intento del legislatore.

FABIO MERUSI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Pisa*. La precisazione del presidente Labriola è esatta. Credo che questa legge abbia attuato la Costituzione, ma il punto che ci divide e che divide la mia interpretazione da quella del professor Cassese è un altro ed attiene alla realizzazione immediata o programmatica dei principi costituzionali. Il problema è la lettura dell'articolo 9: se lo si interpreta come attuazione immediata dei principi costituzionali, la conseguenza è l'immediata realizzazione dell'autogoverno; se lo si interpreta in senso programmatico, destinato cioè ad una revisione della legislazione vigente ed all'introduzione di principi per quella futura, la Costituzione sarà stata attuata programmaticamente, ma non immediatamente. Questo è il punto di divisione, fermo restando che l'interpretazione dell'articolo 128 della Costituzione è comune a tutti noi.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Merusi. Vorrei aggiungere che questa di-

scussione non è nuova, ma vi sono illustri precedenti. Pur trovandoci di fronte a due moduli interpretativi rispettabili, vorrei dire che in ogni comando legislativo si deve presumere la concretezza, non la programmaticità. Esiste una presunzione di concretezza e quindi, di contenuto coattivo, immediatamente proiettivo, salvo prova contraria. Ciò è ancor più valido nei confronti di questi principi che si autodefiniscono di immediata attuazione costituzionale e non come meri indirizzi al legislatore.

GIUSEPPE MORBIDELLI, *Ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Firenze*. Anch'io vorrei fare alcune precisazioni. Ho affrontato in precedenza il tema dell'articolo 9 che è stato ripreso anche dal professor Cassese.

A me pare evidente, da un lato, che l'articolo 9 assegni alle amministrazioni comunali tutta una serie di funzioni attinenti ai servizi sociali ed allo sviluppo economico, riprendendo con tali dizioni le ripartizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e, dall'altro che l'articolo medesimo sia chiarissimo – giacché non si tratta di un problema di programmaticità né di un problema di precettività – nell'affermare: « salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze ».

È una norma chiarissima, la quale assegna agli enti locali una serie di funzioni in senso lato, fermo restando tuttavia che quanto è attualmente attribuito ad altri enti rimane. Per esempio, la camera di commercio ha funzioni in tema di verifica degli usi o di iscrizione negli albi degli artigiani (funzioni di sviluppo economico a carattere certamente locale); però c'è una legge che attribuisce alla camera di commercio queste specifiche competenze che, per ora, rimangono tali.

Il problema posto dal professor Merusi può essere risolto solamente qualora si affermi un'interpretazione da parte della Corte costituzionale, nel senso dell'incostituzionalità delle « legghine » del tipo di quella sulle camere di commercio, perché esse finiscono per confliggere con il dis-

egno dell'autonomia così com'è tracciato nell'articolo 5 della legge n. 128.

Oggi, non essendo la Costituzione od i suoi referenti rimasti fermi – come pietrificati – al 1948, ma essendosi evoluti via via, com'è accaduto in tanti casi, fino a giungere al sistema di autogoverno secondo i principi di cui all'articolo 9, tutte le leggi che si discostano da tale sistema sono da ritenersi incostituzionali. Questa è l'unica soluzione. Non può certo affermarsi che da oggi siano abrogate implicitamente tutte le disposizioni che assegnino ad altri soggetti, ad altri enti, competenze riferibili in qualche modo all'articolo 9.

Lascio a voi immaginare tutte le incertezze che ne deriverebbero, perché non è certamente agevole distinguere ciò che è locale da ciò che è sovracomunale e così via dicendo. Anche in questo caso, siamo di fronte a definizioni di concetti generali, i quali richiedono una precisazione da parte del legislatore tramite la discrezionalità di cui egli espone e non quella di cui dispone il giudice, che non può superare certe barriere.

Desidero sottolineare un altro aspetto, in riferimento a quanto è stato evidenziato in precedenza dall'onorevole Ciaffi.

Anch'io sono fermamente convinto del fatto che gli statuti si proiettino nel futuro e non possano esser modificati se non con estrema difficoltà (lo sostengo anche come consigliere di un'associazione sportiva, di cui da cinque anni mi sforzo, senza riuscirvi, di modificare lo statuto). Pur tuttavia, desidero precisare che i principi che stanno al di sopra dello statuto non sono quelli delle leggi regionali sulle funzioni di cui all'articolo 3, bensì sono principi inespressi – come ho detto in precedenza – che si ricavano dalla normativa generale, che può comprendere anche certe disposizioni del primo capitolo della legge comunale e provinciale, del testo unico sugli impiegati civili dello Stato e di altre leggi generali sulla struttura amministrativa, ma che una giurisprudenza ormai pressoché secolare ha finito per individuare.

Le individuazioni delle funzioni da parte delle regioni sono – per così dire – neutrali rispetto allo statuto e ad un contenitore che, poi, servirà per distribuire i compiti ai vari soggetti, con una distinzione fra organi politici ed organi burocratici.

Ovviamente, qualora la regione attribuisca una caterva – per così dire – di funzioni, può darsi che ciò induca ad una modifica statutaria, ma solamente come esigenza di buona amministrazione e non come esigenza giuridica di conformità tra le leggi di cui al primo comma dell'articolo 3 e lo statuto.

Quindi, le preoccupazioni giustamente evidenziate dall'onorevole Ciaffi vanno, forse, un poco ridimensionate. Si tratta di capire quali siano i punti di riferimento dello statuto da individuare nei principi inespresi dell'ordinamento giuridico dello Stato.

FELICIANO BENVENUTI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Venezia*. Ritengo di dovere rispondere ad alcune domande di chiarimento, per passare, poi, ad illustrare alcuni concetti di carattere generale.

Desidero rispondere contemporaneamente agli onorevoli Tassi e Ciaffi, i quali hanno richiamato l'attenzione sul problema dell'autonomia degli organi di controllo.

Penso che non vi sia dubbio sulla volontà del legislatore. Il dubbio mi viene in relazione alla formulazione della legge.

Se, circa l'autonomia di tali organi di controllo, leggiamo l'ultimo degli articoli che la riguardano e precisamente l'articolo 44, notiamo che, all'ultimo comma, esso così recita: « La regione provvede alle strutture serventi del comitato regionale di controllo ispirandosi ai principi dell'adeguatezza funzionale e della autonomia dell'organo ».

Sarebbe, a mio modo di vedere, un errore intendere per autonomia soltanto quella organizzativa e non anche quella decisionale.

Se così s'intende il testo del comma 4 dell'articolo 44, forse si ottiene uno strumento per comprendere il comma 2 del-

l'articolo 41, che recita: « La legge regionale può articolare il comitato in sezioni per territorio o per materia, salvaguardando con forme opportune l'unitarietà d'indirizzo ».

Tale comma può essere interpretato nel senso di consentire il collegamento fra organi di controllo nell'ambito della regione, o fra sezioni nell'ambito della provincia, senza che per altro ciò vada ad incidere su quell'autonomia che è – sia pure alla fine – solennemente dichiarata nel comma 4 dell'articolo 44.

Se così non fosse, non vi sarebbe che un modo per (l'onorevole Novelli mi consenta di adoperare la parola che egli non ha voluto pronunciare) aggirare la legge. In altri termini, quella formula, salvaguardando in maniera opportuna l'unitarietà d'indirizzo, va letta insieme con il comma 3 in cui si afferma: « A tal fine la regione, in collaborazione con gli uffici del comitato cura la pubblicazione periodica delle principali decisioni » (il che è evidentemente una *reductio* rispetto al concetto generale della salvaguardia con forme opportune; ma sembra che il legislatore dica: le forme opportune sono quelle della pubblicazione periodica delle principali decisioni).

Non so se tale sia stata la volontà del legislatore; ma si può sostenere ancora oggi che è la volontà della legge. In questa maniera si troverebbe la soluzione del problema dell'autonomia dell'organo di controllo richiamata solennemente – lo ripeto e lo riaffermo – al comma 4 dell'articolo 44.

D'altra parte, vorrei che fosse ricordata in questa sede la sentenza della Corte costituzionale 3 marzo 1972, n. 40, nel cui testo si legge: « L'intera materia dei controlli risulta sottratta alle competenze normative regionali ».

Tale sentenza è estremamente importante ed è stata sempre riaffermata dalla Corte costituzionale e seguita dal Ministero dell'interno, quando vi erano delle impugnazioni rispetto a leggi regionali che incidevano sull'autonomia degli organi di controllo, salvo che per quanto riguardava – così si legge nel testo della sentenza – « i

principi relativi alle competenze interne, al decentramento ed agli enti diversi da quelli locali » (cioè relativi al controllo di atti di enti funzionali).

Alla luce di tale indirizzo della Corte costituzionale, che si è sviluppato in base agli articoli della Costituzione, credo che sarebbe legittima questa interpretazione, forse riduttiva ma comunque conforme all'ordinamento stabilito dalla Costituzione stessa.

Quanto al problema delle funzioni proprie, desidero osservare come l'articolo 128 abbia una formulazione che certamente può consentire anche una lettura - a mio modo di vedere - errata.

Tale articolo recita: « le province ed i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni ».

Sono le leggi generali della Repubblica a determinare le funzioni? O sono i principi?

Se si interpreta l'articolo nel senso - che a me pare corretto - che sono i principi a determinare le funzioni dei comuni e delle province, la legge nazionale non deve più contenere un'enumerazione. Se la contenesse, contraddirebbe al principio - che sta alla base dello stesso articolo 128 - secondo cui le province ed i comuni sono enti autonomi.

Le province ed i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi che ne fissano le funzioni.

ADRIANO CIAFFI. È però prevista in materia una riserva di legge.

FELICIANO BENVENUTI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Venezia*. La riserva di legge esiste, però la legge deve stabilire dei principi, ma non può seguire quello di enumerazione.

CARLO TASSI. Il principio generale viene enucleato dalla legge, non dalla tradizione.

FELICIANO BENVENUTI, *Ordinario di diritto amministrativo presso l'università di Venezia*. Come sempre, quando la legge

non dice, interviene il legislatore o il giudice costituzionale per stabilire se siamo o meno dentro il principio.

Altro argomento è invece sollevato dall'onorevole Strumendo. Egli ha domandato se vi sia una riduzione dei poteri dei comuni a favore delle province metropolitane e in, subordine, quali possano essere i confini della città metropolitana. A tal proposito bisogna leggere il comma terzo dell'articolo 17, che stabilisce: « Quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province ai sensi dell'articolo 16, considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia ».

A me pare che questa formula sia bivalente, nel senso che l'autonomia metropolitana può comprendere territori di altre province oppure lasciare fuori parte del territorio della propria provincia.

D'altra parte, il successivo articolo 20, comma 2, stabilisce che entro diciotto mesi dalla delimitazione dell'area metropolitana, la regione, può provvedere anche all'istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità. Questa norma è estremamente incisiva, perché mi pare possa rispondere anche a quella domanda di accorpamento di comuni minori aventi caratteristiche affini.

La regione evidentemente deve provvedere con legge regionale, in modo da consentire un'impugnazione da parte del Governo alla Corte costituzionale. A questo proposito vorrei sottolineare anche l'articolo 27, sul quale mi pare che non ci siamo intrattenuti, cioè quello relativo agli accordi di programma. È un articolo estremamente importante. Uno dei mali di cui soffre la nostra amministrazione è il decentramento delle attribuzioni nelle decisioni. Non si arriva a nessun risultato, perché vi è sempre almeno un organo che pone il veto. Si chiami ambiente, si chiami beni artistici, si chiami provveditorato alle opere pubbliche, vi è sempre qualcuno che

dice di no, perché le foreste non si toccano, i fiumi non vanno attraversati, perché il demanio non può essere toccato e via discorrendo.

Mi pare che l'articolo 27 sia molto importante. Anche se non fosse stato inserito in questa legge, sarebbe un articolo centrale del nostro ordinamento: « Per la definizione e l'attuazione di opere di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma ». Questo vuol dire avere l'alta autorità a cui si è fatto cenno, ma che, invece, diventa un'alta autorità democratica: non abbiamo il dittatore, ma abbiamo colui che alla fine fa prevalere il momento della maggioranza sulle decisioni, abolendo un diritto di veto che ha contribuito, nel nostro ordinamento, alla proliferazione di piccoli dittatori.

Questo è valido anche per le opere statali e mi pare una norma estremamente importante su cui bisogna assolutamente puntare.

Quanto ai principi, onorevole Cardetti, vi è un momento creativo: se il comune, l'ente provincia o la provincia metropolitana sono enti, come si diceva una volta, a capacità generale, non vi è dubbio che essi hanno una forza creativa delle proprie competenze. Questo non possiamo negarlo, altrimenti negheremmo il principio stesso di questa legge attuativa della Costituzione.

L'onorevole Novelli chiede cosa si può inserire negli statuti. Debbo dire una cattiveria; io mi domanderei che cosa bisogna inserire nelle prossime leggi, dove probabilmente è anche più facile, sia come interpretazione autentica, sia come modifica. Ad esempio, per quanto riguarda il controllo, se non dovesse passare quella interpretazione che ho tentato di dare, si

può utilizzare la pendenza dell'iter di approvazione della riforma del procedimento amministrativo per inserire delle norme sul controllo, modificative di quelle contenute nella legge n. 142, approvate senza accorgersi della loro formulazione, contro quella che ritengo sia stata la volontà del legislatore.

Infine, cosa debbono contenere gli statuti? Se dovessi fare una specie di indice, prima di tutto lo statuto dovrebbe riaffermare la caratteristica di ente esponenziale, come dice la legge, degli interessi della comunità, riprendendo quindi la vecchia formula di ente a capacità generale. Poi, per mantenere al massimo la modificabilità e quindi l'elasticità, dovrebbe contenere una serie di norme procedurali, riguardanti le deliberazioni, la costituzione degli uffici, i controlli di *feed back*, cioè di ritorno. Dovrebbe trattarsi, cioè, più che di una norma regolamentare, di una norma a sua volta di principio, che apra la possibilità al comune di provvedere con lo strumento dei regolamenti, che i comuni non hanno mai usato e che sono previsti perfino dalla legge del 1948. Per concludere, credo che a questo punto sarebbe anche facile superare l'ostacolo del controllo sul contenuto degli statuti. Quanto più gli statuti saranno a carattere generale e ispirati ad un vuoto legislativo, tanto più i comitati dovranno intervenire; ma se vi è una lacuna della legislazione, il comitato di controllo non potrà sollevare alcuna eccezione rispetto alle norme inserite negli statuti tranne che in relazione ai principi generali posti da questa legge ed ai principi ancora più generali posti dalla Costituzione.

A questo punto lascio ai giuristi di professione il compito di risolvere la questione. Ormai mi avvio, gloriosamente per essere stato sentito da voi, verso il momento della pensione e non ho voglia di studiare e di approfondire quale natura abbiano gli statuti. Non si tratta di Costituzione, non si tratta di regolamenti: ci sono giovani che dovranno ben fare il prossimo concorso per la docenza universitaria.

PRESIDENTE. Ringrazio con molta sincerità i nostri ospiti. I problemi che hanno sollevato saranno oggetto di ulteriori riflessioni. Rinnovo loro la richiesta di corredare per iscritto, se lo ritengono, quanto hanno esposto con suggerimenti utili per la definizione degli statuti. La nostra intenzione è di raccogliere gli atti di questa indagine, in particolare una proposta specifica, perché possa servire di guida ai fini della formazione degli statuti ed inviare questo materiale a ciascun comune. Chiederemo alla Presidenza della Camera la predisposizione dei mezzi materiali ne-

cessari per ottenere questo risultato, senza nemmeno la mediazione del ministero.

CARLO TASSI. Questi documenti verranno inviati anche alle province?

PRESIDENTE. Verranno inviati ai comuni e a tutti gli altri soggetti che possano essere interessati alla loro applicazione per effetto della legge. Ringrazio nuovamente i professori intervenuti.

La seduta termina alle 19.