

В.М. Никитина, О.Е. Финогентова

МЕСТНЫЕ СТАТУТЫ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА ИТАЛИИ

***Аннотация.** Изменения Главы V Конституции Италии в 2001 привели к радикальной переоценке традиционной роли местных Статутов в системе источников права и законодательства. В новой редакции ст. 114 впервые получает конституционное закрепление статутная автономия. В процессе конституционной реформы был введен ряд существенных нововведений, не только законодательного, но регламентарного и административно-го характера, оказавших комплексное воздействие на всю систему автономий и разграничения предметов ведения. Изменения в системе институциональных уровней управления оказали влияние на сферу действия и природу местных и областных нормативных источников. Как следствие, изменилось положение этих законодательных актов в иерархии источников права и системе законодательства.*

***Ключевые слова:** сравнительное правоведение, местное самоуправление Италии, конституционные нововведения, первичные правовые акты мсу Италии, нормотворчество мсу Италии, правовая природа коммунальных статутов, статутная автономия мсу, место и роль статутов в системе законодательства, в системе источников права, правоприменительная практика.*

В российской правовой науке конституционно-го и муниципального права в последнее время уделяется особое внимание такому относительно новому для РФ правовому акту, как Муниципальный Устав. Изучению его правовой природы, а также места и роли Устава в системе законодательства РФ посвящены многочисленные исследования. В этой связи определенный интерес представляет зарубежный опыт, позволяющий проследить динамику уставного регулирования местного самоуправления в современный период.

В Италии основным правовым актом местного управления и самоуправления, обладающим право-устанавливающим характером, является Коммунальный Статут. Статут представляет собой проявление высшей автономии местного образования и является первейшим компонентом нормативной власти местного самоуправления.

Спустя 10 лет после принятия в 2001 г. поправок к Главе V Конституции Италии произошла радикальная переоценка роли Статутов во всей системе источников права Италии. Конституционная реформа 2001 г. вводит инновационную модель административной системы Италии¹. Новая редакция ст. 114 Главы V Конституции ставит Коммуны на одинаковый с Государством и Областями институциональный уровень и определяет их как автономные образования, наделенные собственными статутами, полномочиями и функциями, согласно принципам, установленным Конституцией².

¹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» // GU n. 248 del 24 ottobre 2001.

² Согласно новой редакции ст. 114 п. 1 и п. 2: «Республика включает Коммуны, Провинции, Столичные города, Области

В процессе конституционной реформы был введен ряд существенных нововведений, не только законодательного, но регламентарного и административного характера, оказавших комплексное воздействие на всю систему автономий и разграничения предметов ведения. Изменения в системе институциональных уровней управления оказали влияние на сферу действия и природу местных и областных нормативных источников. Как следствие, изменилось положение этих законодательных актов в иерархии источников права и системе законодательства. С одной стороны, согласно новой редакции, Области наделены законодательной функцией. В частности, следуя тексту ст. 117: «Законодательная власть принадлежит Государству и Областям при соблюдении Конституции, обязательств, вытекающих из права Европейского сообщества, и международных обязательств...», за исключением четкого перечня предметов, закрепленных в компетенции Государства, согласно т.н. критерию остаточной компетенции. Законодательная и статутная функции Области (ст. 117) приобретают ранг первичного и эксклюзивного источника права. С другой стороны, кульминацией всех нововведений является закрепление на конституционном уровне как статутной, так и регламентарной автономии Коммун и Провинций (ст. 114). Отменена ст. 128, провозглашавшая, что «Провинции и коммуны являются автономными единицами в пределах принципов, установленных общими законами Республики, которые определяют их функции». Ст. 114 закрепила четкий конституционный фундамент статутной власти местных органов.

и Государство. Коммуны, Провинции, Столичные города и Области являются автономными образованиями с собственным статутном, полномочиями и функциями в соответствии с принципами, установленными Конституцией».

Несомненно, речь идет об инновационном, хотя и довольно расплывчатом положении, породившем активные доктринальные дебаты.

Решение Высшего Кассационного Суда Италии (Объединенные гражданские секции от 16 июня 2005, № 12868)³ представляет собой дальнейшее совершенно новое толкование традиционной роли местных статут в системе источников права и законодательства. Согласно тексту статут «формально является административным актом, но по существу нормативным нетипичным правовым источником, обладающим особыми характеристиками первичного ранга»⁴. Подчеркивается его приоритет по сравнению с другими вторичными производными источниками (регламентами и приравненными к ним актами).

Данное решение Высшего Кассационного Суда является подоплекой для воссоздания длинного нормативного пути, пройденного местными образования в ходе реализации концепции и принципа статутной автономии.

Статутная автономия Коммун и Провинций

Концепция статутной автономии давно известна итальянскому законодателю. Право коммун издавать юридические нормы, имеющие силу в рамках общего правового устройства, уходит своими глубокими корнями в историю Италии — в период свободных средневековых коммун (XII-XIV). Позднее (XVII-XIX вв.) эта концепция была надолго отвергнута традиционной системой права.

Республиканская Конституция 1948 г. действует с изменениями по сегодняшний день (за исключением новой редакции Главы V-изменения 2001 г.) В редакции 1948 г. закреплялся принцип территориального плюрализма. Помимо создания Областей «специальной автономии» наиболее значимыми явились законодательные меры, относящиеся к территориальной автономии. В ст. 5 Конституции закреплено: «Республика признает местные автономии и содействует их развитию», в частности ссылаясь на Провинции и Коммуны, как местные сообщества, существующие исторически до принятия Конституции. Провозглашался принцип конституционной важности Провинций и Коммун (ст. 114) и их автономии (ст. 128). Принцип автономии, установленный в ст. 5 Конституции должен был гарантировать территориальным образованиям

автономию с собственными нормативными и административными полномочиями. Данное признание не имело при этом никаких правовых последствий.

После принятия республиканской Конституции 1948 г. в реализации провозглашенных в ней принципов территориального плюрализма и автономии была характерна долгая пробуксовка. Согласно замыслу Учредительного Собрания 1948 г. должен был стать годом реализации областного устройства, однако реально стал лишь отправным пунктом длинного и сложного процесса, получившего долгожданное развитие лишь в начале 70-х гг.

Настоящий прорыв был осуществлен в 1990 г. с принятием закона № 142⁵, который закреплял общие принципы устройства местных автономий: существенно расширив автономию местных органов, наделяя их впервые статутной автономией, до этого не существовавшей. Начиная с 1990 г. и все последующее десятилетие, происходит последовательная реформа не только территориальных автономий, но и всей административной системы. Статутная автономия была впервые введена в коммунальное и провинциальное устройство. За Коммунами и Провинциями признавалось право самостоятельного регулирования собственных фундаментальных аспектов деятельности, таких как наделение органов, организация служб и учреждений, формы народного участия и децентрализации, а также доступ граждан к информации и административным процедурам. Согласно Закону № 142 содержание Статута имело довольно широкие рамки. Признание статутной автономии имело огромное концептуальное значение, однако оно не получило никакого конституционного закрепления. Это, по сути, отрицало саму статутную автономию, зажатую в жестких рамках обычных законов.

Принятие статутных законов стало настоящим испытанием для местного самоуправления. В ходе реализации положений Закона 142 за период конца 1990-х начала 1991 гг. отмечены случаи роспуска 12 коммунальных советов, подверженных этой процедуре вследствие нарушения обязанности адаптации статутных текстов в установленные законом сроки (ст. 4)⁶. Статутное нормотворчество отличалось особым многообразием. Дистанция, разделявшая статутные тексты была колоссальной: начиная от Статутных законов, насчитывающих 20 статей до текстов, содержащих более 200. Речь шла о разных видениях и концепциях, заключающихся либо в провозглашении в Статуте исключительно фунда-

³ CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI — sentenza 16 giugno 2005 n. 12868 — Pres. Carbone, Rel. Luccioli — Comune di Roma (Avv.ra comunale) c. Fralleoni (Avv. Quintarelli // http://www.amcorteconti.it/cass_12868_05.htm

⁴ Там же.

⁵ Legge 8 giugno 1990, n. 142 «Ordinamento delle autonomie locali» // Pubblicata in G.U. 12 giugno 1990, n. 135, S.O.

⁶ Luciano Vandelli. Il sistema delle autonomie locali // Il Mulino. Bologna. Terza edizione 2007. P. 97.

ментальных принципов, либо закрепления жесткой детальной дисциплины регулирования местных полномочий. Нормотворчество сопровождалось появлением новых нетипичных организационных форм, касающихся как административно-управленческих, так и территориально-организационных функций. Так в отношении органов разнообразие дисциплин включало установления критериев функционирования и организацию — Совета, распределения функций между асессорами, количество не участвующих в составе Совета компонентов Джунты, функции, переданные верхушке руководства, усиление административной и управленческой роли секретаря Совета. Предусматривалось создание публичных расследований, открытых Советов, публичных слушаний, конференций по вопросам эффективности служб с участием ассоциаций граждан и т.д. Особую регламентацию получила дисциплина народного опроса, в частности в отношении его ограничений, народной правотворческой инициативы, возможности использования частичного опроса, введение пропозитивного референдума, оценки допустимости и типа компетентного органа, распространение избирательного права, последствий, связанных с итогами опроса.

В последующем Законе 1993 № 81 «О прямых выборах Мэра, Президента Провинции, Коммунального и Провинциального Совета»⁷ была предпринята попытка представить комплексную дисциплину, регулиющую рамки статутной автономии в целях преодоления чрезмерного многообразия ее форм. Закон, в частности положил конец дискуссии о необходимости введения внешних асессоров в Совет: для Коммун, размеры которых превышали 15000 жителей, в общем порядке устанавливалась несовместимость должности асессора и советника. Он положил начало процессу приведения статутов в соответствие с положениями закона, устанавливая для этого 12-месячный срок исполнения.

В 1997 г. был принят Закон № 59 «Поручение Правительству по передаче функций и полномочий Областям и местным образованиям в целях реформы публичной администрации и административного упрощения», т.н. закона Бассанини⁸, получившего название «административный федерализм при неизменной

конституции», благодаря которому вводится принцип субсидирования.

В последующей законодательной эволюции характерно стремление расширить круг предметов обязательного содержания статутов. Закон № 265 1999 «Положения в сфере автономии и устройства местных образований и изменения к Закону 8 июня 1990, № 142»⁹ вносит изменения, касающиеся организации органов управления, структуры и функционирования Совета, гарантий меньшинства, касается таких аспектов, как формы децентрализации, участие граждан и референдум, предоставляя статутам конфигурацию, которая была затем воспринята в Сводном тексте.

Начало 2000 ознаменовалось принятием Законодательного декрета № 267/2000¹⁰. Закон кодифицирует десятилетние труды законодателя по содействию и восстановлению политической автономии местных территориальных образований, основы которой были заложены 10 лет назад законом 142.

Сводный текст является органическим законом. Он воспроизводит отдельные положения, предусмотренные законом n 265/1999. Кроме расширения обязательного содержания статута он устанавливал также, что законодательство в сфере коммунальной деятельности для регулирования переданных ему функций должно четко указывать принципы, являющиеся обязательными ограничениями нормативной автономии коммун¹¹. Последующий закон ст. 1, п. 3 Единого сводного текста: только принципы, четко установленные как «обязательные» порождают эффект отмены статутных норм.

Ст. 6 Закона гласит:

1. Коммуны и Провинции принимают собственные Статуты.
2. Статут, в рамках принципов, закрепленных в сводном тексте, устанавливает фундаментальные нормы организации местного образования. В частности определяет полномочия органов, формы гарантий и участия меньшинства а также законного представительства местного образования, в том числе, и в судебных инстанциях. Статут определяет, кроме того, общие критерии организации учреждения, формы сотрудничества

⁷ Legge 25 marzo 1993, N.81 “Elezioni dirette del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale” // Supplemento ordinario Gazzetta Ufficiale n.72 del 27 Marzo

⁸ Legge 15 marzo 1997, n. 59. “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa” // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997

⁹ Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali nonché modifiche alla Legge 8 giugno 1990 N 142 // Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale N 183 del 6-8-1999.

¹⁰ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n.267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” // Gazzetta Ufficiale N 227 del 28 settembre 2000. Supplemento Ordinario N.162

¹¹ Legge 3 agosto 1999, N 265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamenti degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, N 142 // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale N 183 del 6 agosto 1999. Supplemento ordinario N 149

между Коммунами и Провинциями, формы народного участия и децентрализации, доступ граждан к информации и административным процедурам, герб и символику.

3. Коммунальные и Провинциальные Статуты устанавливают нормы обеспечения равных условий между мужчиной и женщиной согласно смыслу Закона 10 апреля 1991, № 125 и гарантии присутствия обеих полов в Джунте и коллегиальных органах Коммуны и Провинции, а также организаций, предприятий и учреждений, находящихся в их непосредственном подчинении.
4. Статуты издаются соответствующими Советами, если за них проголосовали 2/3 общего числа советников. Если такое большинство не достигнуто, то голосование повторяется на последующих сессиях по истечении 30 дней. Статут считается принятым, если за него проголосовало 2 раза подряд абсолютное большинство состава советников. Положения данного закона применяются также и к статутным изменениям.
5. После завершения контроля со стороны компетентного регионального органа, статут публикуется в официальной газете Области и в течение 30 дней вывешивается в муниципальном реестре образования, после чего отправляется Министру внутренних дел для включения в Официальный сборник статутов. Статут вступает в силу по истечении 30 дней с момента опубликования в муниципальном реестре.

С этого момента конституционная реформа и конституционное провозглашение статутной автономии уже необратимо. В начале принимаются конституционные законы № 1/1999, № 2¹² и 3/2001¹³, хотя, в сравнении с процессом реформ последующих лет, фактически принятые конституционные тексты, кажутся по-прежнему размытыми и неполными. Их функция заключается в основном в стабилизации достижений и открытии дорог для дальнейшей инновации законодательства.

С принятием на всенародном референдуме конституционного закона от 18 октября 2001 № 3 «Об изменениях Главы V второй части Конституции» статутная автономия находит признание и гарантирование в самой Конституции.

Конституционная реформа, по сути, очертила институциональную систему, состоящую из множества интегрированных автономных правовых систем, в которых унитарные потребности координируются с признанием и усилением местных автономий.

Новая редакция ст. 114 Конституции, в действительности, ставит коммуны на тот же институциональный уровень, что и Государство и Области и определяет их как автономные образования, наделенные собственными статутами, полномочиями и функциями, согласно принципам, установленным Конституцией. В целях реализации этого положения, в 2003 г. Закон № 131/2003 поручает Правительству адаптацию Сводного текста к инновациям, введенным конституционной реформой, уточняя при этом, (ст. 4 п. 2) что Статут действует:

а) в первую очередь «в гармонии с Конституцией»;

б) «общими принципами в сфере публичной организации», принципами, содержащимися в ст. 97 Конституции: («Государственные учреждения организуются согласно положениям закона так, чтобы обеспечить правильность работы и беспристрастность администрации. В положении об учреждении определяются компетенция, функции и личная ответственность должностных лиц. Должности государственной администрации замещаются по конкурсу, кроме случаев, установленных законом»); принципами, установленными обычным законодательством (в первую очередь трудового законодательства, регулирующими деятельность публичных организаций согласно Законодательному Декрету 29/1993 и положениям Сводного текста 165/2001);

с) а также «в соответствии с положениями государственных законов в реализации положений ст. 117, п. 2, Конституции», а именно государственного законодательства в сфере избирательного законодательства, принципов организации органов управления и фундаментальных функций». Согласно этим ограничениям «устанавливаются принципы организации и функционирования учреждения, формы контроля, в том числе и заменяющего, а также гарантии меньшинств и формы народного участия»¹⁴. Кроме того, с отменой ст. 128, компетенция государственного законодателя остается ограниченной в сфере избирательного законодательства, руководящих органов управления и основных функций. Таким образом, полномочия местных образований опираются непосредственно на Конституцию. Статутная власть, сле-

¹² Legge costituzionale 22 novembre 1999, N 1 “Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni” // Gazzetta Ufficiale N 299 del 22-12-1999.

¹³ Legge costituzionale 23 novembre 1999, n.2 “Inserimento dei principi del giusto processo nell’articolo 111 della Costituzione” // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale N 300 del 23 dicembre 1999.

¹⁴ Legge 5 giugno 2003, N.131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3” // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale N.132 del 10 giugno 2003.

довательно, была реальным возвратом автономии и самоуправления коммун: статут становится основным правовым инструментом местного сообщества, который предоставляет уникальную возможность постепенного перехода от представительной к партиципативной демократии.

Статут вызывает к процессу самоопределения социальных сообществ и представляет собой момент первичной демократии и является выражением территориальной идентичности.

Положение статутов в системе источников права

Выше перечисленные законодательные нововведения вызвали активную научную дискуссию. По сути, противостоят два разных видения статутной власти местных образований. В общих чертах их можно представить в виде доктринальной позиции, рассматривающей критерий иерархии как ключ для чтения отношений между Государственным законом, Областным и местным статутами и противоположный тезис, согласно которому речь идет о принципе компетенции в отношениях между источниками.

Аргумент в пользу иерархии приводится пример отношений статута с государственными и конституционными источниками: ст. 4 закона 142/1990, установившего статутную автономию, представляла статутам позицию источников второстепенного ранга, особенно в случае «конкуренции дисциплин» в отношении одного и того же предмета или правоотношений. Приверженцы первой позиции ссылаются на тот факт, что Статут не упоминается в ст. 1 преамбулы гражданского кодекса Италии «Об общих положениях закона» среди источников права¹⁵. Уточняя при этом, что не являясь источником права, статут не принимает «силу закона», т.е. не может отменить законодательный акт или приравненный к нему акт. Их противники апеллируют на то обстоятельство, что статутная автономия впервые была введена в 1990 г., а действующая Конституция датируется 1947 г. Кроме того, по мнению отдельных авторов это не является определяющим, учитывая необязательный характер содержащегося в нем перечня и главенством конституционного закона.

С позиции сторонников иерархии статутный инструмент, являясь нормативным источником первичного ранга, представляет некоторые нетипичные аспекты, так как внутри общего устройства занимает особое положение. Статут должен ограничиваться

определением собственных *regulae iuris* (юридических правил) в рамках идеальной картины, которая ограничена лишь законами государства, подразумевая при этом рамки конституционных законов и обычных законов. Однако, в связи с передачей из законодательной в административную сферу, законодательные декреты, областные законы и регламенты были приравнены в своей силе к обычным законам. При этом должны соблюдаться естественно также и нормы ЕС, которые задействуют государство и автоматически и весь его аппарат.

Помимо этого сама Европейская Хартия местного самоуправления, принятая в Страсбурге 15 октября 1985 г.¹⁶ по предложению Совета Европы и воспринятая в итальянском законодательстве Законом от 30 декабря 1989 г. № 439, ст. 3, приводит четкую концепцию «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»¹⁷. Кажется очевидным при этом, что стандарт европейской местной автономии предполагает выполнение административных функций со стороны территориальных органов, признанных автономными в системе нормативных источников, субординированных закону.

Естественно, содержание статутов местных образований должно быть связано с определенными ограничениями. Статуты должны действовать в пределах ограничений, установленных законом, в первую очередь — конституционных, они могут устанавливать только общие правила местного устройства, не вдаваясь в нормативные детали для которых существуют регламентные нормативные акты, следовательно, статут не может содержать положений, которые из-за их объекта или из-за их чрезмерной мелочности опускают фундаментальные функции.

После конституционной реформы 2001 все большее закрепление в доктрине получает тезис первичности статутной нормы, освобожденной от логики иерархии в отношении законодательных источников, будучи в состоянии получать напрямую из конституционной нормы свое содержание и предметную дисциплину.

¹⁵ V. Italia, Lo statuto dell'ente locale dopo la L. 265/1999, Milano, 1999, p. 9

¹⁶ «Европейская Хартия местного самоуправления Страсбург» 15 октября 1985 года (Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации) http://srдума.ru/2_1499.html

¹⁷ Legge 30 dicembre 1989, N 439 Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 // Pubblicata nella G.U. 22 gennaio 1990, N 17.

В поддержку принципа компетенции выступила юриспруденция, единодушно признавшая что коммунальные статуты, хотя и являются нетипичными нормативными актами, отличными от местных регламентных актов, но сами принципы-лимиты статутной автономии не могут содержаться в областных законах, закрепляя обращение к конституционным законам как единственным общим законам республики¹⁸.

Наиболее важной характеристикой статута является то, что он в первую очередь нормативный акт. Эта классификация отталкивается от общего момента, представляющего статут как результат политической контракции и проливает свет на статут с точки зрения его правового характера. Статут — это не *negozio giuridico* (перевод с лат.: правовая сделка) и он не является административным актом: его нормативная природа берет начало из конституционного признания и Сводного текста, а также из признания, того факта, что он имеет эффективность также и в отношении тех, кто его издавал, компонентов учреждения, которые его применяли, а также субъектов, которые находятся в контакте с юридической сферой самого учреждения. Статут, таким образом, это не только внутренние предписания. Выше сказанное подтверждается другой важнейшей характеристикой коммунальных статутов — возможность представлять новый и отличный по отношению к правилам общего устройства порядок. Это регулирование деятельности образования характеризуются своим оригинальным содержанием по отношению к нормам общего публичного и частного права подобных учреждений.

Библиографический список:

1. Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» // GU n. 248 del 24 ottobre 2001.
2. CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI — sentenza 16 giugno 2005 n. 12868 — Pres. Carbone, Rel. Luccioli — Comune di Roma (Avv.ra comunale) c. Fralleoni (Avv. Quintarelli // http://www.amcorteconti.it/cass_12868_05.htm
3. Legge 8 giugno 1990, n. 142 “Ordinamento delle autonomie locali” // Pubblicata in G.U. 12 giugno 1990, n. 135, S.O.
4. Luciano Vandelli. Il sistema delle autonomie locali // Il Mulino. Bologna. Terza edizione 2007. P. 97.
5. Legge 25 marzo 1993, N.81 “Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale” // Supplemento ordinario Gazzetta Ufficiale n.72 del 27 Marzo
6. Legge 15 marzo 1997, n. 59. “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa” // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997.
7. Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali nonche modifiche alla Legge 8 giugno 1990 N 142 // Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale N 183 del 6-8-1999.

Как уже отмечалось в начале статьи, в решении Объединенных секций Высшего Конституционного суда подчеркивается, что инновации, введенные делегированным законом 265/1999 и законодательным декретом 267/2000, способствовали существенному переводу из законодательной в административную сферу порядка организации и функционирования территориальных образований, путем передачи соответствующей дисциплины от национального законодательства статутам. С другой стороны, они глубоко повлияли на отношения между государственными и местными нормативными источниками¹⁹. В прошлом, как мы видим, положения общих законов представляли непреодолимый лимит статутной деятельности, в то время как новая дисциплина статута может отклоняться от положений закона, если он не содержит ограничения, индивидуализированные конкретно законодателем как обязательные. Отношения между законом и статутом конфигурируются теперь с точки зрения иерархии, ограниченной только принципами, в то время как для остальных предметов поставлены в терминах компетенции. Принципы, на которые пролили свет решения Единых секций, открыли новый диапазон для статутов, при разработке которых коммуны обладают широчайшим спектром возможностей, никогда до этого не испытанных.

Статут представляет в конечном итоге инструмент больших возможностей, который при условии его реально использования мог бы окончательно определить и завершить долгий и сложный процесс реформ. Статутная автономия представляет собой уверенный шаг вперед в сторону подтверждения возрождающейся автономии местных образований.

¹⁸ L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 2000, p. 178.

¹⁹ A. Corpaci, *La potestà normativa degli enti locali*. Commento all'articolo 4, in G. Falcon (a cura di) *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, op. cit., 105.

8. Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n.267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” // Gazzetta Ufficiale N 227 del 28 settembre 2000. Supplemento Ordinario N.162.
9. Legge 3 agosto 1999, N 265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamenti degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, N 142 // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale N 183 del 6 agosto 1999. Supplemento ordinario N 149.
10. Legge costituzionale 22 novembre 1999, N 1 “Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni” // Gazzetta Ufficiale N 299 del 22-12-1999.
11. Legge costituzionale 23 novembre 1999, n.2 “Inserimento dei principi del giusto processo nell’articolo 111 della Costituzione” // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale N 300 del 23 dicembre 1999.
12. Legge 5 giugno 2003, N.131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3” // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale N.132 del 10 giugno 2003.
13. V. Italia, Lo statuto dell’ente locale dopo la L. 265/1999// Milano, 1999, p. 9.
14. «Европейская Хартия местного самоуправления Страсбург» 15 октября 1985 г. (Официальный перевод РФ для подготовки к ратификации) http://srduma.ru/2_1499.html
15. Legge 30 dicembre 1989, N 439 Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell’autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 // Pubblicata nella G.U. 22 gennaio 1990, N 17.
16. Vandelli L. Ordinamento delle autonomie locali // Rimini, 2000, p. 178.
17. Corpaci A. La potest normativa degli enti locali. Commento all’articolo 4 // G. Falcon (a cura di) Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, op. cit., 105.

References (transliteration):

1. «Европейская Хартия местного самоуправления Страсбург» 15 октября 1985 года (Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации) http://srduma.ru/2_1499.html