



Τοπική Αυτοδιοίκηση καί Σύνταγμα τοῦ 1975: Μύθοι καί Πραγματικότητες

Σπύρος Φλογαΐτης

Τό κεφάλαιο περί διοικητικής οργάνωσης στό Σύνταγμα τοῦ 1975 θεωρήθηκε πληρέστερο ἀπό τά ἀντίστοιχα κεφάλαια τῶν παλαιότερων ἑλληνικῶν Συνταγμάτων. Καθιερώνοντας τή δημοκρατική ἀρχή στήν τοπική αὐτοδιοίκηση, πρόβλεψε ἀκόμη τό ἐνδεχόμενο νά δημιουργηθεῖ μιά αὐτοδιοίκηση δευτέρου βαθμοῦ, ὅπως καί εἰδικές διατάξεις γιά τά οἰκονομικά καί τήν αὐτονομία τῶν δήμων καί κοινοτήτων ἀπέναντι στό κεντρικό κράτος καί τήν ἐποπτεία πού τό τελευταῖο ἀσκεῖ. Ἄν καί δέν ἔγιναν δεκτές προτάσεις τῆς ἀντιπολίτευσης ἡ ὁποία, φαίνεται, ἔδινε μεγαλύτερο βάρος ἀπ' ὅ,τι τό κυβερνῶν κόμμα στή λεπτο-

μερῇ συνταγματική ρύθμιση τῶν προβλημάτων τῆς τοπικῆς αὐτοδιοίκησης, ἀπό τήν ὅλη συζήτηση πού ἀναπτύχθηκε σχετικά ἀντιλαμβάνεται κανεῖς γρήγορα ἕνα βασικό ἐλάττωμα τῆς ὅλης προβληματικῆς: κανένα ἀπό τά κόμματα δέν φαίνεται νό ἦταν τόσο καλά προετοιμασμένο νά ἀντιμετωπίσει καί νά ἀναπτύξει ἕνα ὁλοκληρωμένο σκεπτικό, ὅσο σέ ἄλλα κεφάλαια-σπουδαιότερα ἴσως- τοῦ Συντάγματος. Γιά ἄλλη μιά φορά, ἡ συζήτηση ἦταν βαρειά ἀπό φαντάσματα τοῦ προηγούμενου αἰῶνα, πού πλανῶνται δυστυχῶς στή χώρα μας ἀκόμη στίς μέρες μας. Τί ζητᾶμε ὅταν διεκδικούμε αὐτοδιοίκηση, εἶναι ἀρκετό νά ζητᾶμε αὐτοδιοίκηση, εἶναι ἡ αὐτοδιοίκηση μιά ἀπαραίτητα συνυφασμένη μέ τή δημοκρατία ἔννοια καί ποιό εἶναι ἡ σημασία τῆς στόν πολιτικό βίο; Εἶναι ἄραγε αὐτονόητο προοδευτική ἐπιδίωξη καί πῶς μπορεῖ νά εἶναι προοδευτική;

I

Καί τό Σύνταγμα τοῦ 1975 προβλέπει ὅτι οἱ ὁργανισμοί τοπικῆς αὐτοδιοίκησης διοικῶνται ἀπό ὄργανα αἰρετά. Πρό-

κειται για τή συνταγματική καθιέρωση στή χώρα μας της πολιτικής έννοιας της αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τήν οποία υπάρχει αυτοδιοίκηση όταν οι τυπικοί άρχοντες εκλέγονται από τό λαό της περιφέρειάς τους(1).

Η έννοια αυτή δέν ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για τό νομικό ένδυμα του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά για τόν τρόπο ανάδειξης τών οργάνων του. Συνδέεται έτσι άμεσα με τό παλιό αίτημα και τήν κατάκτηση της ΙΙης Γαλλικής Δημοκρατίας αλλά περισσότερο με τό συνταγματικό - φιλελεύθερο κίνημα τών Γερμανών έπαναστατών του 19ου αιώνα και του 1848. Ο όρος αυτοδιοίκηση άλλωστε δέν μπορεί παρά νά είναι μετάφραση του γερμανικού *Selbstverwaltung*(2) που καθιερώθηκε για πρώτη φορά σάν νομικός όρος στο Σύνταγμα της Φραγκφούρτης(3). Για τούς φιλελεύθερους της Γερμανίας και κυρίως τούς Πρώσους μεταρρυθμιστές με έξελοντα τό δαδώνο von Stein ή πολιτική έννοια της αυτοδιοίκησης θεωρήθηκε αναγκαία για τό πρώτο στάδιο μεταρρύθμισης του Πρωσικού Κράτους: θά ήταν ένας τρόπος έκμοντερνισμού του κρατικού μηχανισμού με τήν ακίνδυνη είσοδο σ' αυτόν τών νέων πολιτικών δυνάμεων που δυναμικά χάρη στην οικονομική τους βάση διεκδικούσαν συμμετοχή στην έξουσία(4). Σ' αυτή τή φάση τό Κεντρικό Κράτος διέσωζε τίς φεουδαρχικές δομές του και παραδόσεις πραγματοποιώντας ένα συμβιβασμό: έδινε σημαντικές αρμοδιότητες στους Δήμους και προίκιζε με καθεστώς αυτοδιοίκησης, δηλαδή τή δυνατότητα νά εκλέγουν τούς τοπικούς άρχοντες. Αν λάβουμε ύπόψη τό πόσο περιορισμένο ήταν τό δικαίωμα της ψήφου και ή διάκριση τών πολιτών σέ ενεργούς (αυτούς που είχαν τό δικαίωμα ψήφου) και «υπό έπιτροπείαν» (αυτούς που δέν είχαν τό δικαίωμα ψήφου λόγω έλλειψης ικανής περιουσιακής βάσης) αντιλαμβανόμαστε ότι έπρόκειτο απλά και μόνο για μία συνειδητή παραχώρηση έξουσίας στις άνερχόμενες κοινωνικές δυνάμεις που άμφισβητούσαν βάσιμα τίς δομές του παλιού Κράτους(5). Οι Γερμανοί δημοσιολόγοι έρριξαν όλο τους τό βάρος νά συλλάβουν και νά συγκροτήσουν θεωρητικά τό περιεχόμενο και τό νομικό αποτέλεσμα αυτής της από τά πάνω μεταρρύθμισης της κοινωνίας. Οι θεωρίες της εποχής για διάκριση και άντιπαράθεση Κράτους (*Staat*) και κοινωνίας (*Gesellschaft*) και για αυτοδιοίκηση σάν ένδιάμεσο οικόδομημα (*Zwischenbau*) άνάμεσα στα δύο αυτά μεγέθη είναι αποτέλεσμα αυτής της πολιτικής πραγματικότητας (6). Τό *Nasrauer Denkschrift* που ο von Stein έγραψε τό 1807 έθετε ήδη τίς βάσεις μιας πολιτικής έπιλογής που θά σφράγιζε τίς έξελίξεις στη Γερμανία, που έψαχνε νά γίνει έθνικό κράτος(7).

Μέ τέτοια παράδοση, ή πολιτική έννοια της αυτοδιοίκησης έμελλε γρήγορα νά χάσει τή σπουδαιότητά της: όταν οι πολιτικές δυνάμεις που τήν είχαν διεκδικήσει συμμετείχαν πλέον ή άσκούσαν άπολύτως τήν έξουσία στο Κεντρικό Κράτος (πράγμα που έγινε κυρίως με τό Σύνταγμα της Βαϊμάρης) ή αυτοδιοίκηση είχε ξεπεραστεί σάν διεκδίκηση(8). Και ακριδώς γιατί από πάντα είχε άντιμετωπισθεί σάν ένα στάδιο και μόνο σ' αυτή τήν από τά πάνω μεταρρύθμιση της γερμανικής κοινωνίας και του πρωσικού κράτους, ούδέποτε στη νομική θεωρία ύποστηρίχθηκε πλήρης άντιπαράθεση τών σκοπών και της δραστηριότητας τών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και του Κράτους: άντίθετα θεωρήθηκε πάντοτε, ότι σέ τελική άνάλυση οι

σκοποί τών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και του κράτους συμπίπτουν και ότι οι πρώτοι επιδιώκοντας τήν πραγματοποίηση τών σκοπών τους ίκανοποιούν και εκείνους του κράτους(9).

Βεβαίως και σήμερα οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, ακριδώς έπειδή οι άρχοντές τους είναι αιρετοί, φέρουν μέσα

1. Στη θεωρία, ή διάκριση άνάμεσα σέ πολιτική και νομική έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίστηκε πρώτα στη Γερμανία και σχηματοποιήθηκε ήδη από τόν ROSIN στη μελέτη του *Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung in Annalen des deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik* (herausgegeben von G. Hirth und M. Sendel) München / Leipzig, έκδ. Hirth, 1883, σ. 265 και έπ. Όφειλόταν σέ καθαρά ιστορικές μετεξελίξεις του γερμανικού χώρου στο 19ο αιώνα και στίς αρχές του 20ού. Και στη Γαλλία σχηματίστηκαν δύο έννοιες της *décentralisation*, μία πολιτική και μία νομική που, έπίσης αποτέλεσμα ιστορικών διαδικασιών, δέν είχαν τότε σχηματοποιηθεί, βλ. σχετικά S. FLOGAITS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, LGDJ, 1979.

2. Ο όρος *Selbstverwaltung* όφειλεται στους Γερμανούς φυσιοκράτες του 18ου αιώνα και ήταν όρος της πολιτικής οικονομίας άντίθετος προς τό σύστημα της διευθυνόμενης οικονομίας από τό κράτος, που ύποστηριζόταν από τούς έμποροκράτες, βλ. J.A. SCHLETTWEIN, *Grundfeste der Staaten oder die Politische Ökonomie*, Giessen, 1779, σ. 587 και έπ.

3. «Κάθε δήμος», σύμφωνα με τήν παράγραφο 1 του Συντάγματος του Ράιχ του 1868, «έχει σάν θεμελιώδες συνταγματικό δικαίωμα τήν αυτόνομη (*selbständige*) διοίκηση τών κοινοτικών ύποθέσεων, συμπεριλαμβανομένης της κοινοτικής αστυνομίας, κάτω από τήν κρατική έπιτροπεία που οργανώνει ο Νόμος». Βλ. έπίσης W. von BLUME, *Über deutsche Selbstverwaltung*, (Universität Tübingen. Rede des Rektors am Geburtstag des Königs, 1917), Tübingen, Mohr (R. Srebeck), 1917, σ. 10.

4. E. BECKER, *Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern*, in H. PETERS, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, τόμος I. *Kommunalverfassung*, Berlin /Göttingen Heidelberg, Springer, 1956, σ. 114, E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, τόμος I, *Allgemeiner Teil*, 10η έκδ., München, Bek, σ. 471, του ίδιου, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 4η έκδ., Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz, Kohlhammer, 1972, σ. 117.

5. Von UNRUH, *Selbstverwaltung als Staatsbürgerliches Recht*, DOV, 1906, σ. 16 και έπ. Έπίσης άνάλυσης του O. von GIERKE, in *Die Steinsche Städteordnung. Rede zur Feier des Geburtstages Seiner Majestät des Kaisers und Königs gehalten in der Aula der Universität zu Berlin am 27 Januar 1909*, Berlin, Schade (O. Francke) 1909, κυρίως σ. 7 και έπ.

6. Βλ. χαρακτηριστικά τά έργα του R. von GNEIST και κύρια *Selbstverrnennt, Kommunalverfassung und Verwaltungsgeschichte in England*, 3η έκδ., Berlin, Springer, 1871. Ο von GNEIST είναι ο θεωρητικός που μελέτησε δοο κανείς άλλος στην εποχή του τό άγγλικό σύστημα του *selfgovernment*. Στη μελέτη του όμως αυτή είχε μία συγκεκριμένη όπτική γωνία: προσπάθησε νά έρμηνεύσει τόν άγγλικό θεσμό με τρόπο ώστε νά έξυπηρετεί τό πρόγραμμα τών μεταρρυθμίσεων στη χώρα του. Τό *selfgovernment* ήταν για πολλά χρόνια γνωστό στους Εύρωπαίους κυρίως μέσα από τό έργο του von GNEIST, βλ. του ίδιου *Das heutige englische Verfassung und Verwaltungsrecht*, Berlin, Springer, 3 τόμοι, 1857 - 1863· έπίσης *Der Rechtsstaat und das Verfassungsrecht in Deutschland*, 2η έκδ., Berlin, Springer, 1879.

7. Ο πρωσικός δημοτικός κώδικας της 19.11.1808 ύπήρξε έργο του von STEIN: χωρίς νά εμφανίζεται πουθενά ο όρος αυτοδιοίκηση, ο κώδικας

τους μιά τέτοια δυναμική. Εάν όμως το ζητούμενο είναι οι προϋποθέσεις δημιουργίας των δρόμων μιάς τέτοιας δυναμικής, τότε ή ακόμα και συνταγματική καθιέρωση της πολιτικής έννοιας της αυτοδιοίκησης δεν είναι αρκετή. Ούτε είναι πάντοτε σοδαρό νά ζητάμε όλο και περισσότερες αρμοδιότητες για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και μόνο.

Ο λογικός κανόνας μās υπενθυμίζει ότι πάντοτε τό πρόβλημα παραμένει ούσιώδες, πώς δηλαδή θά μπορέσουμε νά οργανώσουμε τούς πολλούς φορείς δημόσιας εξουσίας σ' ένα καλά συντονισμένο σύνολο, πού μέ ορθολογικές δάσεις θά αποδώσει ένα μέγιστο αποτέλεσμα.

II

Όσο κι' αν φαίνεται έκ πρώτης όψεως παράξενο, αυτοδιοίκηση δεν σημαίνει αυτόνóητα δημοκρατία.⁽¹⁰⁾ Η αυτοδιοίκηση

πρόβλεπε ότι οι πόλεις διοικούν τις ύποθέσεις τους, στό δικό τους όνομα και μέ δική τους εϋθύνη· ή αυτοδιοίκηση αυτή θά έπρεπε νά διασφαλιστεί από τούς άστούς μέ εκλογές. FORSTHOFF, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, op. cit. σ. 82, W. JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, Berlin / Zürich, Gehlen, 1966, (επανέκδοση της τρίτης έκδοσης του 1931), σ. 530.

8. Άκριβώς πριν από την άνοδο του έθνικοσοσιαλισμού τρεις σπουδαιοί Γερμανοί συγγραφείς μίλησαν για την κρίση της αυτοδιοίκησης: FORSTHOFF, *Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat*, Berlin, Junker und Dühnhaupt, 1932, A. KOTTGEN, *Die Krise der kommunalen*

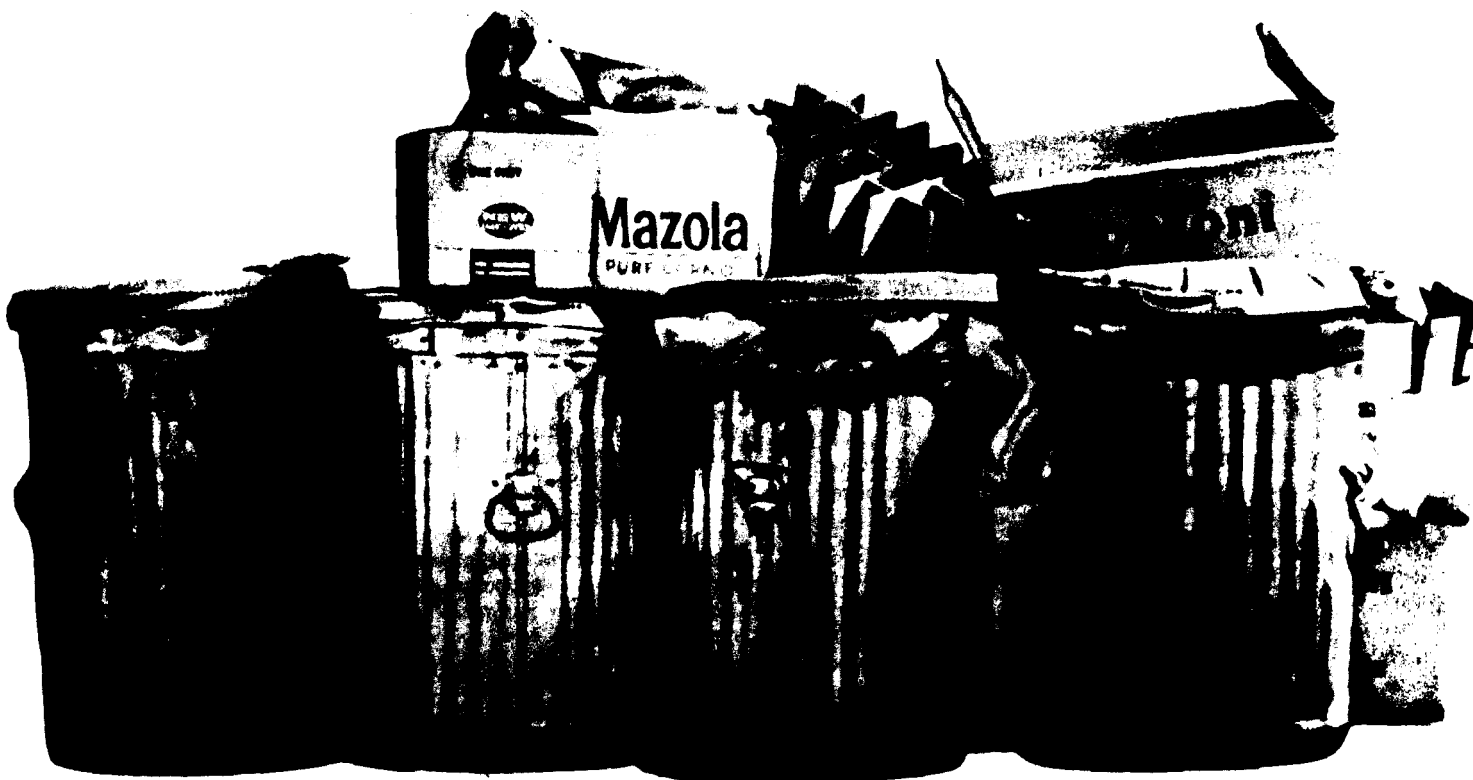
υπήρξε από τά βασικά αίτήματα των Γάλλων βασιλοφρόνων του 19ου αιώνα,⁽¹¹⁾ γιατί εύγοούσε σά σύστημα τή συμμετοχή

Selbstverwaltung, Tübingen, Mohr (P. Srebeck) 1931, H. PETERS, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin, Springer, 1926, σ. 43 και έπ. Η εξέλιξη των δομών της γερμανικής κοινωνίας ήταν όπωσδήποτε ό σπουδαιότερος παράγοντας της κρίσης. Βλέπε σχετικά FORSTHOFF, *Deutsche Verfassungsgeschichte der neuzeit*, op. cit. σ. 116 του ίδιου *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, op. cit., σελ. 473· επίσης S. FLOGAITIS, op. cit. σελ. 102 και έπ.

9. Σ' αυτή την προβληματική βρίσκονται και οι ρίζες της μεταγενέστερης θεωρίας πού σήμερα είναι και ή μάλλον επικρατούσα στή Γερμανία, ή έννοια δηλαδή της έμμεσης κρατικής διοίκησης (*mittelbare Staatsverwaltung*). Κύριος ύποστηρικτής της μεταπολεμικά ό Forsthoff· ό όρος όμως δημιουργήθηκε για πρώτη φορά στις άρχές του πολέμου από τούς A. KOTTGEN, in *Die rechtsfähige Verwaltungseinheit*, -Verw Archiv-, τόμος 44, 1939, σελ. 1 και έπ. και W. WEBER, in *Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Eine rechtstechnische Untersuchung ihrer gegenwärtigen Ordnung*, München / Berlin, Beck, 1940, σελ. 40 και έπ.

10. Βλ. κυρίως τή μελέτη του G. LANGROD, *Le gouvernement local. Fondement ou apprentissage de la démocratie?* Άνάτυπο από τήν -Revue internationale d' histoire politique et constitutionnelle-, no. 3, 2η σειρά, Paris, PUF, 1952.

11. Π.χ. ό Ch. MAURRAS, *L' idée de la décentralisation*, Paris, Revue encyclopédique, 1898.



την εξουσία έστω και στην περιφέρεια των τοπικών ισχυρών (notables) κατά κανόνα συντηρητικής απόκλισης.

Δημοκρατία, σύμφωνα με τη θεωρία του 18ου αιώνα υπάρχει όταν όλοι οι πολίτες είναι ίσοι απέναντι στο νόμο, όταν ο νόμος είναι ίδιος για όλους. Γι' αυτό το λόγο, σύμφωνα με τη γαλλική επανάσταση, ένα πραγματικά δημοκρατικό κράτος είναι συγκεντρωτικό. Μόνο και μόνο τότε η διοίκηση είναι ίδια για όλους, απάνθρωπη ίσως, αλλά χωρίς διακρίσεις. 'Η αυτοδιοίκηση από τη φύση της οδηγεί σε διαφοροποιημένη εφαρμογή του νόμου και μ' αυτή την έννοια είναι αντιδημοκρατική. (12)

"Αλλωστε η άποψη ότι η αυτοδιοίκηση είναι ένα από τα θεμέλια της δημοκρατίας όπως συνήθως ακούγεται, είναι τελείως άσπληρη γιατί αυτό θα σήμαινε ότι δεν μπορεί να υπάρξει δημοκρατία χωρίς αυτοδιοίκηση πράγμα που λογικά είναι απαράδεκτο.

Παρά ταύτα η αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει, μπορεί να αναχθεί σε χώρο ανάπτυξης αυτού που θα λέγαμε συμμετοχική δημοκρατία, δηλαδή δημοκρατία που δεν αρκείται στο κλασικό σχήμα της έθνικης αντιπροσώπευσης αλλά που απαιτεί τη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου στη λήψη των πολιτικών αποφάσεων που τον αφορούν, σε όλα τα επίπεδα. Και οι αποφάσεις που παίρνει μιά κοινότητα έχουν πάντοτε πολιτικό χαρακτήρα. Μ' αυτή και μόνο αυτή την έννοια μπορούμε να σχετίσουμε την αυτοδιοίκηση με τη δημοκρατία, καθ' όσον μάλιστα ή θα πρέπει να αλλάξει ή δογματική της αντιπροσώπευσης ή να μείνουμε στο κλασικό σχήμα σύμφωνα με το οποίο δεν νοείται αντιπροσωπευτικό σύστημα στα πλαίσια της διοίκησης (12).

III

Σήμερα δεν είναι πλέον αρκετή πολιτική επιδίωξη η αυτοδιοίκηση. Το πρόβλημα είναι μάλλον ποιός ρόλος επιφυλάσσεται στον αυτοδιοικούμενο οργανισμό από την έννομη τάξη, κατά πόσον ο αυτοδιοικούμενος οργανισμός έχει περιοριστεί σ' ένα δευτερεύοντα βοηθητικό στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας ρόλο ή αντίθετα έχει προικιστεί με πολιτικο-διοικητική αυτονομία. Αυτοδιοίκηση έχει καθιερωθεί από το Σύνταγμα του 1975: έρωτάται όμως, ποιό από τα δύο πρότυπα αυτοδιοικούμενου οργανισμού έχει υιοθετηθεί;

Στο πρότυπο που μπορούμε να ονομάσουμε βοηθητικού χαρακτήρα οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει αυτόνομο λόγο ύπαρξης, αλλά υπάρχει και λειτουργεί για να υπηρετεί τους σκοπούς του κράτους. 'Αποκλείει τον πλουραλισμό των σκοπών των διαφόρων φορέων δημόσιας εξουσίας και ύπνοει ότι τα συμφέροντα και οι σκοποί των χωρικών νομικών προσώπων είναι, έστω και σε τελική ανάλυση, σκοποί του κράτους. (14)

Είναι όμως δυνατό ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης να είναι προικισμένος με πολιτικο-διοικητική αυτονομία, να μπορεί δηλαδή να επιλέξει μόνος του τους σκοπούς του, ενδεχόμενα και τελείως διαφορετικούς ή και ανταγωνιστικούς πολιτικά προς τους σκοπούς του κεντρικού κράτους. Βέβαια, ποτέ δεν θα μπορέσει σε τελική ανάλυση να αντιστρατευτεί τις βασικές, τις θεμελιώδεις επιλογές του συνταγματικά θεμελιωμέ-

νου κράτους, άλλ' όπωσδήποτε υπάρχει και δρᾶ αυτόνομα και έχει δικό του λόγο ύπαρξης. (15)

Σ' αυτό ακριβώς το σημείο εντοπιζόταν και εντοπίζεται στην ουσία ή δλη συζήτηση γύρω από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. 'Η διεκδίκηση των παλαιών φιλελευθέρων ήταν ακριβώς η δημιουργία οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που να μπορούν να κάνουν πολιτικές επιλογές διαφορετικού χρώματος από εκείνες του κεντρικού κράτους.

Αυτήν ακριβώς την πολιτικο-διοικητική αυτονομία ούδέποτε αναγνώρισε στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή ελληνική έννομη τάξη, ούτε και το Σύνταγμα του 1975. Το πρότυπο που πάντοτε ακολουθήθηκε ήταν του βοηθητικού χωρικού νομικού προσώπου. Θά πρέπει όμως να αναγνωρίσουμε ότι το Σύνταγμα του 1975, αντίθετα προς τα παλαιότερα ελληνικά Συντάγματα, είναι δυναμικά ανοικτό προς το σύστημα της πολιτικο-διοικητικής αυτονομίας, με την πρόδλεψη του άρθρου 102, σύμφωνα με την όποια, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης απολαύουν αυτοτελείας, το κράτος πρέπει να τους εξασφαλίζει τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους, οροθετεί δέ την άσκηση της διοικητικής εποπτείας.

IV

Αυτοδιοίκηση δεν είναι μιά όπωσδήποτε προοδευτική διεκδίκηση. Και αυτό είναι ακριβώς το ζήτημα: για να είναι θετικό στοιχείο ή καθιέρωση μιάς αυτοδιοίκησης δεν θά πρέπει να έρχεται σάν καθυστερημένο αποτέλεσμα των αγώνων μιάς άλλης εποχής, αλλά σάν προχωρημένη διεκδίκηση εν όψει των μεταλλαγών που μέλλεται να έχει ή κοινωνία. 'Αλλιώς κινδυνεύουμε να επαναληφθεί ή περίπτωση της 'Ιταλίας με τις περιφέρειες. 'Αν και δέβαια εκεί δεν πρόκειται ακριβώς για το

12. J. RIVERO, *La décentralisation de l' administration. Rapport fait à Deutsch - Französische Juristenvereinigung à Stuttgart, le 5 mars 1955*, Marienburg / Westerwald, F. Riedel, 1955, σ. 3.

13. Το γαλλικό Σύνταγμα του 1971 διακήρυσε: «Τά όργανα της εκτελεστικής εξουσίας (les administrateurs) δεν έχουν κανένα αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα» (άρθρο 2, τμήμα II, κεφάλαιο IV, τίτλος III).

14. 'Η ιδέα του βοηθητικού χωρικού νομικού προσώπου ανάγεται στον Santi Romano, που εν και διαδοξ της θεωρίας των θεσμών (institutionnalisme) διαδραμάτισε σπουδαίο ρόλο στην ενίσχυση του κεντρικού κράτους στην ένοποιημένη 'Ιταλία. 'Η έννοια υπήρξε αντικείμενο νέας έπεξεργασίας από τον M.S. GIANNINI, in *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, σ. 191 και έπ. Βλ. επίσης C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9η έκδοση, Padova (σειρά Manuali di Scienze Giuridiche), 1976, σ. 830, A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 12η έκδ., Napoli, Jovene, 1974, σ. 145.

15. Βλ. τις αναλύσεις του M.S. GIANNINI, in *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, t. IV, Milano, Giuffrè, 1959. 'Επίσης, M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in *I Comuni (a cura di M.S. Giannini)*, in *Atti del Congresso Celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di Unificazione. L' ordinamento comunale e provinciale - I*, Milano, N. Pozza, 1967, σελ. 9 και έπ. του ίδιου, «Il riassetto dei poteri locali», *op. cit.*, σ. 451 και έπ. 'Επίσης S. CASSESE, «Tendenze dei poteri locali in Italia», in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1973, σ. 283 και έπ.

οργανωτικό σχήμα της αυτοδιοίκησης, οι περιφέρειες όπως δημιουργήθηκαν ήρθαν σάν αποτέλεσμα του παλιού κινήματος της καθολικής ιδεολογίας και των συντηρητικότερων αρχόντων στρωμάτων του νότου. Ήταν αρκετά άργα για να ικανοποιηθούν τα αίτήματα μιάς άλλης εποχής· ο δέ ισχυρότερος κομματικός σχηματισμός ή *Democrazia Christiana*, ήταν αδύνατο να δεχθεί τό πρότυπο περιφέρειας που εισηγούνταν οι λαμπρότεροι εκπρόσωποι της σκεπτόμενης Ίταλίας, την εποχή εκείνη, μάλιστα δέ μέσα από τό σοσιαλιστικό κόμμα (*P.S.I.*): μιά περιφέρεια μέ βάση τό αγγλικό πρότυπο του *self-government* που θα αποτελούσε επίπεδο οργάνωσης μιάς σχεδιαζόμενης και αυτοδιαχειριζόμενης οικονομίας.⁽¹⁶⁾ Έπρεπε να έρθει ή δεκαετία του 1960 και ή είσοδος του *P.S.I.* στην έξουσία για να γίνει δεκτός ο προγραμματισμός στην οικονομία και ή χρησιμοποίησή της περιφέρειας για τέτοιους σκοπούς⁽¹⁷⁾.

V

Τελειώνοντας, θα πρέπει να προσέξουμε ότι τό Σύνταγμα του 1975 θέτει σάν άκρογωνιαίο λίθο της έννοιας της αυτοδιοίκησης τή διάκριση των υποθέσεων σέ τοπικές και γενικές. Οί οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης υπάρχουν για να διοικούν τις τοπικές υποθέσεις. Όμως αυτή ή διάκριση των υποθέσεων είναι αναχρονιστική. Έχει ξεπεραστεί από τά πράγματα γιατί όλόκληρη σειρά υποθέσεων που θεωρούνταν από παράδοση τοπικές, όπως π.χ. ή περίθαλψη, ο φωτισμός ή ή ύδρευση έχουν περιέλθει σέ κεντρικές μονάδες, κάτω από τό βάρος της πραγματικότητας που δημιούργησε ή εξέλιξη του τεχνικού πο-

λιτισμού· σήμερα είναι πιά ασύμφορο τέτοιες λειτουργίες να ασκούνται από μονάδες τοπικού χαρακτήρα. Η διάκριση αυτή των υποθέσεων είναι απόηχος της γεωργικής εποχής ή της πρώτης βιομηχανικής και στηρίζεται ακριβώς στις αναλύσεις του *Alexis de Tocqueville*. Μπορούμε να πούμε ότι σήμερα τουλάχιστον σχεδόν δέν υπάρχει τοπική υπόθεση που να μίν μπορεί να γίνει, από τή μιά στιγμή στην άλλη και γενική, και γενική υπόθεση που να μή έχει τοπική αναφορά.

Τό πρόβλημα των τοπικών ελευθεριών παραμένει πάντοτε άκέραιο όμως και τό ερώτημα επίσης σταθερό, πώς δηλαδή θα γίνει μιά ορθολογική άρθρωση των διαφόρων υποκειμένων που ασκούν δημόσια έξουσία.

Μάρτιος 1980

16. Βλέπε τις ιδέες των νομικών συνεργατών του *P.S.I.* την εποχή της συντακτικής έθνοσυνέλευσης, *A. OLIVETTI e M.S. GIANNINI. Il problema di autonomia locali*, «*Corriere Amministrativo*», 1946, σ. 143 και έπ.

17. Βλ. επίσης *J. RIVERO, La décentralisation. Problèmes et perspectives. -Etudes-*, Ιανουάριος 1950. *H.J. von der HEIDE, Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?*, *DÖV*, Juni 1968, σελ. 409, *Croon, Hoffmann, von Unruh, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften)* τόμος 33, Stuttgart, Kohlhammer, 1971. Η πρώτη εφαρμογή αυτής της κριτικής ήταν ή έκθεση *Giannini* για τις περιφέρειες (*regioni*). Βλ. εισαγωγή του σέ *Materiale di lavoro della Commissione Giannini per il completamento dell' ordinamento regionale (Legge 382)*, in «*Il Comune Democratico*», Μάιος 1976, σελ. 5 και έπ.



Βιβλία χωρού· τεχνών design in greece II 1980

ΔΙΑΒΑΣΤΕ

ΜΗΝΙΑΙΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΒΙΒΛΙΟΥ

- Άρθρα
- Ρεπορτάζ
- Βιβλιογραφίες
- Κριτικές
- Συνεντεύξεις
- Τά best-seller του μήνα
- Βιβλιογραφικό Δελτίο
- Κριτικογραφία

ΔΙΑΒΑΣΤΕ