

SENATO DELLA REPUBBLICA

— V LEGISLATURA —

(N. 1427-A-bis)

Relazione di minoranza della I^a Commissione permanente

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORI NENCIONI e TURCHI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 1970

Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo,
della Costituzione, dello Statuto della Regione Lombardia

Comunicata alla Presidenza il 2 aprile 1971

ONOREVOLI SENATORI. — 1. — L'esame nel merito dello Statuto della Lombardia non offre motivi di novità sostanziale rispetto agli altri Statuti; e neppure le modificazioni approvate dal Consiglio regionale, in data 25 febbraio 1971, valgono a mutare, nella sostanza, il quadro già tracciato.

L'autonomia, proclamata dalla Costituzione, sinora non sembra che sia servita a consentire la « partecipazione » di tutti i cittadini secondo le loro concezioni spontanee, nonchè a stabilire le condizioni per la ripresa di una vita politica locale; poichè negli statuti si nota il ripetersi di direttive comuni, uscite dalle centrali dei partiti. Le Regioni si rivelano sempre di più destinate a servire come apparecchi per trasmettere i motivi propagandistici e le direttive politiche delle oligarchie professionali che dell'ottimismo politico hanno fatto la propria fonte di benessere e di privilegio professionale.

Per comprendere il significato ed il contenuto dei testi formati dai Consigli regionali, è necessario richiamare alcune nozioni che non esiteremmo a definire elementari, se non fossero state impunemente disattese. Leggiamo nel manuale di « *Diritto costituzionale* » del Biscaretti di Ruffia, (ed. Jovene, Napoli 1969) a pagina 658-659 quanto segue: « La Costituzione (nel tit. V della Parte II) ha predisposto un generico schema di ordinamento regionale da adottarsi in tutto il territorio statale, con eventuali varianti di scarso rilievo, da inserire, allora, nei rispettivi statuti ordinari delle Regioni stesse ». Mentre, invece, ha stabilito (all'articolo 116) che « Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia, ed alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali, adottati (si noti bene, e non più meramente approvati, ...) con leggi costituzionali » (logicamente richieste, del resto, queste ultime, dal fatto che tali statuti speciali vengono sempre a derogare, in qualche loro punto, alle norme costituzionali genericamente poste, al riguardo, dal citato Titolo V della Costituzione). Per le Regioni di diritto comune, quindi, lo statuto « ordinario »

può contenere, dice il chiaro Autore, solo « eventuali varianti di scarso rilievo », rispetto allo schema già fissato nella Costituzione; varianti, non deroghe, le quali sono, invece, consentite solo per le ipotesi di autonomia speciale, ed in forza di leggi superprimarie. In tale senso il termine « statuto » adoperato nell'articolo 123 della Costituzione appare, sotto l'aspetto tecnico-giuridico, come una denominazione impropria, diversa da quella usuale, per cui di solito statuto designa « la norma fondamentale da cui è retta la vita di ogni ente ». Per le regioni ad autonomia ordinaria i sommi principi di organizzazione e di funzione « risultano dall'insieme delle disposizioni di cui agli articoli 117, 127, 121 e 133 della Costituzione », di modo che « gli statuti cui l'articolo 123 affida l'emanazione delle norme di organizzazione interna delle regioni ordinarie e che devono essere deliberati dai consigli regionali ed approvati con legge ordinaria della Repubblica, sono da considerare tali impropriamente potendo comprendere solo norme secondarie di svolgimento di quelle costituzionali » (Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, ediz. 1969, vol. II, pag. 825, 826).

Purtroppo la parola « statuto » è stata intesa negli atti in esame non col rigore e con la limpidezza delle regole dell'interpretazione del diritto, ma con la confusione e la retorica di quella specie di frenesia che il Presidente del Consiglio ha battezzato il « regionalismo enfatico ». Molti neoeletti ai Consigli regionali hanno preso un po' troppo sul serio le metafore come « fase costituente » delle regioni e si sono creduti in dovere di ricopiare le Costituzioni, se non nelle parti sostanziali, almeno nelle espressioni più vistose, relative alle dichiarazioni politiche, affermazioni di principio, statuizioni di programmi e dichiarazioni di diritti.

Tutto ciò è avvenuto in una materia dove sarebbe stata necessaria la massima precisione ed aderenza al dato normativo, poichè, secondo opinione unanime, la Regione, così come concepita, appare alquanto difforme dai modelli di organizzazione decentrata più noti. Alla Costituente molte cose

furono lasciate in modo tale che oggi si rileva « la mancanza di una configurazione chiara ed univoca dell'istituto ». Ciò fu dovuto a cause note, quali « il prevalere dei politici del potere », il nascere della regione sotto il segno dell'ambiguità, il fatto, anzi, che l'ambiguità venisse « consapevolmente giuocata », come si legge in un volume tanto apprezzato dai regionalisti (E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia*, ediz. Giuffrè, Milano 1967, a pag. 331, 332). Pacifico è quindi il negare che le nostre regioni siano di tipo federativo ovvero di autogoverno, inteso nel senso anglosassone.

Anzi non pochi autori convengono nell'idea che le regioni siano da assimilare agli enti autarchici locali: in tal senso, il Giovento (*Natura giuridica della regione*, in *Rivista trimestrale di dir. pubbl.*, 1957, pagg. 419 e seguenti); il Mortati (*Istituzioni*, cit. II, pagg. 905, 906); il Paladin (*La potestà legislativa regionale*, CEDAM, Padova 1958, pagg. 272 e seguenti); lo Spagna-Musso (*Natura giuridica degli ordinamenti regionali*, in *Studi di diritto costituzionale*, ediz. Morano, Napoli, 1966, pagine 69 e seguenti).

2. — L'incertezza che si riscontra nella scelta di modelli da parte del costituente impone la considerazione più rigorosa dei testi costituzionali in materia. Si osserva in particolare che il contenuto dello statuto regionale è definito nell'articolo 123 della Costituzione, dal quale sarebbe assurdo prescindere.

È necessario ricordare quali oggetti sono stati indicati come propri degli statuti delle regioni qualificate di autonomia ordinaria. Secondo l'articolo 123 della Costituzione gli oggetti sono:

a) le norme relative all'organizzazione interna della regione;

b) regole sull'esercizio del diritto di iniziativa legislativa attribuito alla regione;

c) regole per l'esercizio del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione;

d) regole sulla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Per quanto concerne gli oggetti *sub b)*, *c)*, *d)*, è chiaro che si tratta di disposizioni concernenti soprattutto la procedura, ed in parte — (*sub c)* — anche la determinazione di competenze. Un più ampio discorso è da farsi per l'espressione di carattere generale « le norme di organizzazione interna della regione ».

Circa le norme di organizzazione va ricordato che riguardano un oggetto tutto diverso dalla disciplina di rapporti intersoggettivi; non servono ad attribuire diritti e poteri.

3. — Per intendere tali norme, occorre richiamare il significato che l'elemento organizzazione assume nel quadro dell'ordinamento giuridico in generale. « ... L'elemento organizzazione in ogni ordinamento (anzi in ogni gruppo organizzato) esprime l'autorità » (v. Massimo Severo Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, ed. Giuffrè, Milano, 1965, vol. I, pag. 109). Va notato che numerosi docenti di diritto costituzionale e di diritto amministrativo, insigni nello studio della loro materia ed assai vicini per le loro professioni ideali e politiche alle impostazioni dei partiti del centro-sinistra e della sinistra estrema, a questo proposito, insistono sopra un punto fondamentale: contrappongono e distinguono le due nozioni di Stato organizzazione (o Stato ente) e di Stato-comunità (o società, o nazione). Ci avverte il Giannini (op. cit. a pag. 111) « che non si deve confondere tra l'ente Stato e la società statale, tra lo Stato come organizzazione composta di una molteplicità di organi svolgenti ruoli diversi, e l'insieme delle persone che costituiscono la nazione, o (tenuto conto degli Stati plurinazionali) la comunità statale ». Posizioni analoghe le ritroviamo nei testi di altri giuristi non sospetti come Vezio Crisafulli, Carlo Lavagna, Costantino Mortati, Feliciano Benvenuti, fino a Leopoldo Elia, che si è richiamato alla stessa distinzione tra i due concetti di Stato, nella sua relazione presentata al recente convegno di Montecatini, proprio per introdurre i problemi della regione nella fase cosiddetta costituente.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Peccherebbe, perciò, di eresia e di passatismo chi si ostinasse a vedere nello Stato solo l'unione del popolo, secondo una propria forma politica, entro cui vi fosse una identificazione continua del popolo coi suoi rappresentanti. Scrive ancora il Giannini (op. cit.): « Ancor fino a poco tempo fa dominava infatti l'indirizzo dello statalismo; derivato dalla confluenza della corrente dell'autoritarismo liberale e del formalismo giuridico, nella sua fase di esasperazione, esso aveva mitizzato lo Stato, che vedeva identificato senza residui con la comunità statale, unico creatore del diritto, depositario della sovranità, e quindi artefice di ogni bene in questa terra ».

Definire insuperabile la contrapposizione tra governanti e governati, però, comporta una condanna non dello statualismo, ma delle affermazioni di una concezione democratica assoluta o, meglio diremo, coerenti. La contrapposizione significa che la comunità, in effetti, non si autogoverna, non è sovrana, ma è retta sempre da pochi, che ad un titolo o ad un altro sono posti a capo degli uffici e degli apparati di potere. Dalla nostra cultura giuridica contemporanea dunque si dà l'avvio ad un discorso molto interessante, che dovrebbe ridimensionare molte pretese e suggestioni dei nostri reggitori, di interpretare la volontà popolare. Ma non è questo il discorso da fare oggi. Vista in rapporto allo Stato, la Regione è separata e distinta, secondo i criteri dell'autonomia locale (artt. 5, 114 e 116 della Costituzione), può divenire soggetto di controversia con lo Stato stesso (art. 134 della Costituzione); e può anche configurarsi come una formazione sociale, sia pure non spontanea, perchè imposta con norme dello Stato dall'alto, in cui si articola la vita della comunità nazionale.

Ma una diversa qualificazione assumono i rapporti interni di ciascuna singola regione: anche in questo caso, come avviene nell'interno di ogni ordinamento giuridico, si ripropone la necessità di distinguere tra l'organizzazione composta di una molteplicità di organi svolgenti ruoli diversi; e l'insieme delle persone che costituiscono la comunità sottoposta al Governo regionale.

Per lo Stato stesso in fondo si distinguono i rapporti di diritto internazionale, in cui

appare come un soggetto unitario, contrapposto ad altri soggetti: ed il diritto interno, in cui sorge la dialettica tra governanti e governati.

La contrapposizione tra governanti e governati all'interno di ciascuna delle singole regioni, è stata riconosciuta dalla Costituzione per il fatto stesso che è stato accolto il *referendum*, proprio allo scopo di dare alle popolazioni la possibilità di esprimere avviso diverso o contrario rispetto a quello dei Consigli e delle Giunte regionali, ossia contro i rappresentanti ufficiali (v. Temistocle Martines, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, negli *Scritti giuridici in onore di Giuseppe Salemi*, edit. A. Giuffrè, Milano 1960, spec. da pag. 91 e seguenti).

4. — Si può ancora aggiungere, sempre per spiegare la nozione di « organizzazione interna », che a proposito delle regioni si parla anche di « autonomia organizzatoria », usando un'altra espressione proposta dal Giannini, nella voce « *Autonomia pubblica* » della « *Enciclopedia del diritto* ». Il riferimento a questa « voce » ci è stato suggerito da un polemico intervento del senatore Morlino in uno dei Convegni sulle questioni regionali, tenuto a Napoli nel novembre del 1969. In sostanza si tratta di un principio, che il Giannini riconosce attuato nelle regioni, per cui si consente di derogare ad una disciplina tipo, ad una disciplina uniforme stabilita per una serie di organi omogenei: ad esempio, anche i comuni, sia pure entro i limiti segnati dalla legge, possono modellare le strutture e gli uffici secondo criteri propri.

Si potrebbe dire che per questa parte degli statuti regionali, che appare più costruttiva, anche se più arida, delle proclamazioni enfatiche, i partiti potenti abbiano dimostrato scarsa fantasia, non avendo cercato di determinare grandi novità nelle regole più particolari degli uffici e delle strutture regionali.

L'organizzazione interna della regione significa dunque la struttura degli organi e degli uffici, con esclusione di ogni disposizione riguardante la disciplina dei rapporti fra soggetti giuridici distinti. « Organizzazione interna » è una locuzione li-

mitativa e restrittiva, quanto alla materia della stessa organizzazione, poichè significa un ordine di competenze per materie specifiche, con esclusione di tutti quegli oggetti che siano diversi ed eterogenei.

La materia dell'organizzazione attiene alle strutture proprie degli organi e degli uffici interni, alla distribuzione dei compiti fra i titolari e le persone addette ai medesimi, e, se proprio volessimo eccedere, anche alle regole di procedura, ossia alle regole sul funzionamento degli organi stessi. La Costituzione sembra però ridurre questa ultima possibilità, poichè sempre nell'articolo 123 prevede come materie diverse e distinte dall'organizzazione interna regole procedurali sull'esercizio del diritto d'iniziativa e sul *referendum*.

Ma soprattutto è da rivolgere l'attenzione alla qualificazione « interna » attribuita al termine organizzazione.

Ora, se consideriamo i testi degli statuti attualmente in esame si riconosce subito come i limiti dell'articolo 123 della Costituzione siano del tutto ignorati.

Si può dire che negli statuti stessi si siano affermate due tendenze, le quali anche coesistono e talora si confondono. Da una parte si è voluto imitare il modello rappresentato dagli statuti già vigenti per la Sardegna, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia: è stata la tendenza dei cosiddetti « moderati », che si riconosce soprattutto negli statuti del Lazio e della Liguria. D'altra parte, si è voluto imitare la Costituzione, specie per quanto concerne le dichiarazioni programmatiche, ed aggiungere espressioni di incitamento alla « partecipazione » ed alla « democrazia diretta ».

È facile vedere come anche i Gruppi del centro-sinistra, col proseguire una simile linea cosiddetta di « moderazione », abbiano già in partenza dato partita vinta alla sovversione: anzichè proporre una serie di norme di attuazione subordinata, di un titolo della Costituzione, hanno proposto uno schema di deroghe alla Costituzione. L'aggiunta delle disposizioni programmatiche o di certe forme propagandistiche come la partecipazione, il cosiddetto dovere d'informazio-

ne, l'incontro delle autorità regionali con i sindacati o con i giovani sedicenni (esempio nel capoverso dell'articolo 64 dello statuto del Piemonte) rappresentano l'introduzione di nuovi eventuali strumenti di contestazione. Ma il primo passo della sovversione è stato compiuto proprio dai partiti di centro-sinistra, col far approvare dai loro gruppi consiliari norme intese espressamente, non ad attuare la Costituzione, ma a derogarla o addirittura a violarla.

5. — La prima conseguenza che scaturisce dalla limitazione all'organizzazione interna della materia da comprendere nello statuto, è che va esclusa ogni pretesa delle regioni di dare da sè stesse la propria definizione di « Regione autonoma entro l'unità politica della Repubblica italiana ».

Una tale enunciazione, mantenuta anche nelle modificazioni all'articolo 1, votate dal Consiglio regionale della Lombardia il 25 febbraio 1971, appare quanto meno ripetitiva ed inutile. A proposito è da tener presente come, secondo il comune insegnamento della dottrina ed anche secondo le affermazioni sempre ripetute dei giornalisti, le Regioni non sono sovrane, ma sono definite come Enti autarchici costituzionalmente costituiti.

Si può ricordare come l'Assemblea costituente il 2 luglio 1947 ed il 3 luglio successivo respinse due proposte di emendamento, presentate l'una dall'onorevole Targetti e l'altra dall'onorevole Nobile, intese a rimandare alla legislazione ordinaria il compito di definire l'elenco delle materie di competenza regionale (Atti Ass. Cost. VI, p. 5336-5338, p. 5398).

Ad esempio il Mortati definisce la regione come « ente autarchico a rilievo costituzionale », proprio in ragione del fatto che le competenze normative delle regioni sono fissate in norme costituzionali: si avrebbe una sottospecie di autarchia, qualificabile come « autarchia a rilievo costituzionale » (v. *Istituzioni*, cit. II, pag. 906-907).

Un altro autore che tanto si è dedicato allo studio degli ordinamenti regionali, ed è, in genere, fautore dell'interpretazione il

più possibilmente estensiva delle competenze regionali, nel ricordare che la regione, a differenza degli Stati membri di Stati federali, difetta di potestà costituente, ci offre le seguenti precisazioni: «...mentre lo Stato-membro si dà, mediante propri organi costituenti, la propria costituzione federale, invece la regione autonoma difetta della potestà di auto-organizzazione costituzionale; il suo ordinamento costituzionale è ottriatto, è dettato dagli organi costituenti dello Stato, di cui la regione fa parte; la sfera delle sue competenze è fissata da norme costituzionali emanate dagli organi costituenti statali » (Virga, *La regione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, nel vol. III degli *Studi sulla Costituzione*, a cura del « Comitato per il primo decennale della Costituzione », ediz. Giuffrè, Milano 1958, pag. 417).

La definizione delle Regioni come enti autonomi, l'ambito della loro autonomia nonché la qualificazione di persone giuridiche dipendono da norme giuridiche dello Stato, e non possono derivare da auto-attribuzioni di potestà delle regioni stesse. Un comune od una provincia non potrebbero autodefinirsi comune o provincia, con personalità giuridica e nei limiti dell'ordinamento dello Stato: se avesse valore di qualificazione giuridica, una simile autoassunzione sarebbe illegittima; in caso diverso, sarebbe ultronea. Questo è il giudizio da dare anche alle affermazioni contenute nella prima norma di vari statuti.

Anche per gli statuti delle regioni di autonomia speciale, la qualificazione di persona giuridica è fatta dallo Stato, con legge costituzionale; si tratta di disposizioni che le regioni di diritto comune non avrebbero avuto facoltà d'imitare.

6. — Analoghe considerazioni sono da farsi per quanto concerne la pretesa dichiarazione di lealismo onde la Regione è definita autonoma « entro l'unità della Repubblica italiana, sulla base dei principi costituzionali ».

Anche qui si tratta di asserzioni che potrebbero, per un verso, apparire inutili; per un altro, illegittime. L'unità nazionale è un

bene fondamentale, frutto di una lunga evoluzione storica e derivata anche da gravi sacrifici che suggellarono la volontà popolare di darsi un certa forma di Stato. La scelta tra la forma di Stato in Italia e la forma federale, venne poi rimessa nel 1945-46 alla Costituente, e sarebbe assurdo pretendere oggi che le Regioni comunque possano avere qualche possibilità di esprimere una loro opinione in merito.

Nel volume *la Costituzione italiana Saggi* (ed. CEDAM, Padova 1954, a pag. 69, nella nota 6) Carlo Esposito scriveva: «... la proclamazione che lo Stato italiano è uno o unitario vorrebbe escludere l'esattezza della tesi che lo Stato italiano abbia origine o fondamento in un patto tra le Regioni, o che le Regioni possano considerarsi stati sovrani. Non crediamo che la Costituzione avesse ragione di preoccuparsi di questi problemi ».

Speriamo che il momento di preoccuparsi di tali problemi non sia giunto proprio oggi.

Si potrebbe solo brevemente osservare che l'unità nazionale è protetta anche nel Codice penale al 2° comma dell'articolo 241, che deriva dall'articolo 104 del Codice del 1889: è punito « ogni fatto diretto a disciogliere l'unità dello Stato ». Ora, secondo l'autorevole voce del Manzini (cfr. l'ultima edizione del *Trattato di diritto penale italiano*, vol. IV, ed. U.T.E.T. Torino 1961, pag. 27 s.), il tentativo di trasformare la struttura unitaria del nostro Stato in una forma di Stato federale ricadrebbe sotto gli estremi di detto articolo 241.

A parte quest'ultima interpretazione occorre ricordare che l'articolo 241 del codice penale è considerato conforme ai principi costituzionali da uno dei più insigni rappresentanti del nostro regime democratico. Paolo Rossi espressamente ritiene infatti che fra le ipotesi di « alto tradimento », contemplate all'articolo 90 della Costituzione, sia da annoverare anche l'articolo 241 del codice penale (v. voce *Alto tradimento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II ed. Giuffrè, Milano, p. 113).

È pacifico dunque che l'unità nazionale, riconosciuta nella Costituzione, non debba farsi dipendere da statuti regionali, frutto

d'insipienza politica e di assoluta ignoranza giuridica.

7. — Sussiste pure il dovere di osservare tutte le norme della Costituzione, e non solo "i principi costituzionali" come si afferma nell'articolo 1 dello Statuto della Lombardia.

Un simile dovere non può certo derivare da un'adesione di un parlamentino locale, nè dal voto dei Bassetti, dei Ripa di Meana, dei De Mita *junior* e così via. Sarebbe davvero una contraddizione in termini sostenere che un soggetto giuridico istituito in forza della Costituzione potesse decidere se osservare o no la Costituzione. Se, come tanto bene ha scritto Carlo Esposito, non si ha nemmeno l'ombra di un patto federativo, bisogna anche evitare d'inserire nei testi ufficiali espressioni ambigue, idonee ad ingenerare confusioni od incertezze nella popolazione, ovvero a fornire pretesti a contese politiche.

Nell'atto più importante dei lavori preparatori della Costituzione, ossia nella « Relazione » dell'onorevole Ruini al progetto elaborato dall'apposita Commissione, si afferma in modo chiaro che la Regione non sorge federalisticamente anche quando lo Stato crea la Regione con atto di propria sovranità. Ora, non sarebbe proprio fare atto di sovranità, solo il lasciare l'ombra di un dubbio che enti, a cui è accordata una autonomia, possano subordinare ad una propria adesione l'osservanza delle norme fondamentali dello Stato. Nell'articolo 54 della Costituzione si avverte che tutti i cittadini, anche i consiglieri regionali, quindi, hanno il dovere di osservare la Costituzione; negli articoli 127 e 134 si precisa che gli atti delle regioni sono viziati quando siano in contrasto con la Costituzione: non vi è quindi bisogno di nessuna conferma o convalida; mentre qualsiasi dubbio od incertezza costituirebbe illegittimità.

Equivoca appare la decisione: « regione autonoma... sulla base dei principi costituzionali ». A parte l'espressione impropria sotto l'aspetto linguistico « sulla base », va notato che la differenza di termini potrebbe avere una sua importanza giuridica. Dire

« sulla base dei principi della Costituzione », come qualcosa di diverso rispetto a « secondo i principi della Costituzione »; accredita l'intenzione di alterare e modificare l'enunciazione di cui all'articolo 115 della Costituzione ove si precisa: « Le regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo principi fissati nella Costituzione ».

Le nuove regioni dovrebbero operare secondo il proprio statuto e solo sulla base dei principi della Costituzione » (o solo « sulla base della Costituzione », come si dice nello statuto della Toscana).

Simili espressioni sono mutate dagli statuti speciali, approvati con leggi costituzionali della Sardegna (art. 1), della Valle d'Aosta (art. 1), del Trentino-Alto Adige (art. 1), del Friuli-Venezia Giulia (art. 1). Occorre, però, avvertire che vi sono sostanziali differenze giuridiche rispetto alle espressioni, in apparenza identiche, contenute negli statuti in esame. In primo luogo, si tratta di norme giuridiche provenienti dalla stessa Assemblea costituente che ha dato la Costituzione, ivi compreso l'articolo 115; e come tale capace di modificarla. La considerazione vale anche per lo statuto del Friuli-Venezia Giulia, approvato col procedimento di revisione costituzionale.

Ora, nell'articolo 116 della Costituzione sono previsti « Statuti speciali » adottati con legge costituzionale, per conferire « forme e condizioni particolari di autonomia », ossia come diversificazioni delle regole di diritto comune per le regioni, di modo che gli statuti speciali contengono deroghe alla Costituzione. Per essi la formula « sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente statuto », data con legge costituzionale ha un significato tecnico particolare. Per definizione, il « diritto speciale », infatti, rappresenta una deroga alle disposizioni specifiche di un diritto comune, dovute a circostanze e fini particolari, senza che però vi sia contrasto coi principi: in questo il diritto speciale è diverso dal diritto singolare od eccezionale, il quale è in contrasto coi principi. L'essenza del diritto speciale è di dare una regola difforme dal diritto comune, pur mantenendosi in ar-

monia coi principi generali di esso: una sottospecie del diritto speciale, è cosa pacifica, è data dal cosiddetto diritto territoriale, differenziato per territorio.

Inserire una disposizione del genere negli statuti delle Regioni di autonomia ordinaria, significa avere perso di vista ogni elementare senso del diritto e non soffermarsi neppure ad esaminare il significato delle norme costituzionali: gli articoli 115 e 116 della Costituzione, da una parte, e gli articoli 1 degli statuti speciali dall'altra.

8. — Se fosse consentita una malignità si potrebbe ricordare una pagina del volume di un noto cultore di linguistica, il « *Parlare italiano* » di Leo Pestelli, il quale, richiamata l'affermazione del Tommaseo: « Troppo le scienze della materia oggidì infondono nel linguaggio comune le loro prosaiche metaforacce », fra gli esempi più comuni di metafore tratte dal linguaggio comune dalle matematiche, quali coefficiente, esponente ed ennesimo, ricorda la fortuna della parola base: « Così entrata in gastronomia (un piatto a base di cipolla) come palleggiata in politica (gettare le basi di un accordo) ». Forse anche nel nostro caso o nell'accento « sulla base della Costituzione » è sottintesa l'intenzione di vedere nella Costituzione la « base » per un nuovo accordo, in un futuro più o meno lontano, ma già riconoscibile con le prospettive del « patto costituzionale », immaginato dal De Mita e da quanti la pensano come lui.

Esplicativi sono alcuni accenni dei due statuti (entrambi all'articolo 1) votati nella Toscana e nell'Umbria, Regioni a maggioranza socialcomunista: nel primo vi è anche l'inciso « sorta dalla Resistenza », non si capisce bene se riferito a « Regione autonoma » od alla « unità della Repubblica italiana »; nel secondo vi è un richiamo ai valori « che ispirano » la Costituzione repubblicana. Ora sono evidenti in simili accenni richiami a fatti storici e politici, piuttosto che a norme di diritto: per la resistenza e per l'attività della formazione della Carta costituzionale furono determinanti gli incontri di più partiti, in ispecie l'alleanza, il compromesso e qualche volta l'amicizia entusiasti-

ca fra il Partito comunista e la Democrazia cristiana. Da molti la Costituzione è vista oggi come una « base » di partenza per il ritorno agli amori di un tempo e per giustificare nuove spartizioni di potere, che nelle Regioni dovrebbero trovare l'inizio.

Noi invece riteniamo che la Costituzione per le Regioni, come per tutti gli Enti e tutte le autorità dello Stato, debba significare solo un complesso di norme giuridiche, ossia di regole, da interpretare e da applicare nel loro obiettivo significato, distaccandosi dai fatti, dai propositi particolari, dalle considerazioni politiche dell'uno o dell'altro dei suoi autori. Se vi dovranno essere compiute modificazioni od interpretazioni autentiche, allora dovranno essere chiamate a decidere le sedi competenti. Non possiamo, perciò, immettere nell'ordinamento dello Stato enunciazioni eversive o propagandistiche, tali da indurre gli amministratori locali e le popolazioni in idee false.

9. — Eccedono l'ambito della materia, organizzazione interna, la pretesa di definire i confini della propria Regione nonchè del capoluogo.

Per quanto concerne i limiti del territorio delle Regioni è necessario riferirci ad un nostro intervento nella seduta del 16 gennaio 1968, per ricordare come allora fu proposta un'eccezione d'illegittimità costituzionale proprio con riferimento specifico alla materia. Fu allora sostenuto da noi che la determinazione dei limiti territoriali delle singole Regioni rientri nell'ambito delle materie costituzionali. Ricordammo il pensiero espresso dal Kelsen nella sua ultima opera di grande respiro, *La dottrina pura del diritto*, pubblicata in traduzione italiana nel 1966: a pagina 252, l'Autore ci avverte che contenuto tipico della Costituzione è « la norma positiva, o le norme positive, da cui è regolata la produzione delle norme giuridiche generali ». Se ne fa derivare che in un ordinamento costituito con una pluralità di fonti primarie, gli ambiti di competenza attribuiti a ciascuna di esse fonti, devono risultare fissati con legge costituzionale. Si può ricordare come di recente un insigne giurista, assunto all'ufficio di giudice costituzionale, Vezio Crisa-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tulli, ci ha ripetuto che tutto quanto riguarda le fonti a livello primario, ossia equiparate alla legge primaria, può regolarsi esclusivamente con disposizioni di carattere costituzionale (*Fonti del diritto*, voce dell'« *Enciclopedia del diritto* », vol. XVII, p. 940, ediz. A. Giuffrè). Ora, uno dei caratteri peculiari propri delle leggi regionali, come fonti del diritto, è dato dal limite di competenza per territorio; limite la cui violazione già è stata assunta, in linea di principio, dalla Corte come motivo per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale in rapporto a leggi di Regioni a statuto speciale: es. sentenze n. 23 del 1957 e n. 21 del 1968.

In merito va ricordato che negli statuti delle Regioni ad autonomia speciale sono designati, con disposizioni specifiche di carattere costituzionale, i territori delle stesse Regioni. Nell'articolo 131 della Costituzione vi è solo un elenco di nominativi che un docente di geografia, Livio Gambi, candidato nelle liste del PCI alle ultime elezioni politiche, ha dimostrato come inconsistenti ed inidonei a determinare in modo distinto porzioni del territorio nazionale. Se è consentito ripeterci, a spiegare le indicazioni della Carta costituzionale, abbiamo solo le indicazioni ottocentesche dei compartimenti statistici, proposti solo per fini interni di documentazione ad uso della burocrazia: curiosa vendetta! Le Regioni, volute dei nemici dell'accentramento, sono nate, senza che se ne fossero trovate notizie più precise di quelle date cento anni or sono per uso degli uffici centrali!

Oggi la pretesa dei Consigli regionali di definire il proprio territorio significa la pretesa di dare l'interpretazione autentica dell'articolo 131 della Costituzione, ove sono solo date le determinazioni, che richiedono ulteriori completamenti. Nel contempo le Regioni vorrebbero arrogarsi una potestà costituente, come quella di definire i limiti della propria competenza normativa.

Nella disposizione del progetto della Costituzione, elaborato dalla Commissione, si diceva: « I confini ed i capoluoghi delle Regioni sono stabiliti con legge della Repubblica ». La disposizione non è stata recepita nel testo definitivo. Bisogna, perciò, rifarsi ai principi generali.

Questi si possono desumere facilmente dal diritto vigente, ove si ricordi che:

a) il territorio delle Regioni a statuto speciale è determinato con apposite norme di efficacia costituzionale;

b) una legge costituzionale è richiesta per la fondazione di nuove Regioni, nell'articolo 132 della Costituzione, con mutamento dell'elenco previsto nell'articolo 131.

La Regione a statuto ordinario del Molise è stata istituita con legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3, in cui è indicato il territorio.

Si può, dunque, concludere, che il territorio delle singole Regioni debba venir indicato solo mediante legge formalmente costituzionale.

10. — Anche la designazione del capoluogo della Regione eccede l'ambito della potestà statutaria regionale.

Come argomento principale i fautori delle tesi regionaliste adducono la considerazione che « nell'organizzazione interna » così come « nell'ordinamento degli uffici », previsto quest'ultimo all'articolo 117 della Costituzione, rientra anche la determinazione della sede degli uffici e che per uffici in senso lato, od almeno nell'organizzazione, rientrano anche il Consiglio regionale e la Giunta. Bisogna, però, precisare che la Costituzione pare distinguere dagli uffici amministrativi, previsti nell'articolo 117, gli organi, come Consiglio e Giunta, previsti nelle norme contenute negli articoli 121 e 130.

Ma, anche a prescindere da tale considerazione, l'argomento dei regionalisti pare del tutto incompleto. Anche qui può valere il richiamo agli statuti speciali, donde risulta che lo Stato ha sinora stabilito il capoluogo.

Gli esempi del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia, dimostrano come la fissazione del capoluogo della Regione ecceda gli interessi locali e che perciò implichi una scelta conforme all'interesse nazionale: stabilire la sede del capoluogo a Trento piuttosto che a Bolzano, a Trieste anzichè ad Udine, ha formato oggetto di decisione che non avrebbe potuto essere circoscritta con una valutazione di ordine solo locale, e ri-

chiedeva un contemperamento di più interessi che soltanto *super partes* potè conseguirsi.

Ma vi è di più: il capoluogo della Regione è assunto dalla Costituzione come la sede di organi ed uffici dello Stato, di fondamentale importanza, come il Commissario del Governo, il quale soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato. Si ha poi la Commissione di controllo, definita organo dello Stato (art. 125 della Costituzione), la cui sede è posta nel capoluogo di ogni Regione (art. 41 della legge 10 febbraio 1953, n. 62). Ancora è da ricordare che nel capoluogo della Regione risulta stabilita in modo inequivoco la sede degli organi di giustizia amministrativa di primo grado, con una legge dello Stato, secondo una disposizione costituzionale rimasta a tutt'oggi inattuata.

Per principio generale le sedi degli uffici della pubblica Amministrazione statale, come pure le sedi degli organi giudiziari, devono essere stabilite con disposizione dello Stato stesso.

Vi sono in merito precise disposizioni costituzionali, onde si prevedono riserve di legge dello Stato, per quanto concerne sia l'Amministrazione pubblica (art. 97 della Costituzione) che le giurisdizioni (art. 103 della Costituzione); di modo che i richiami alla « legge della Repubblica », previsti nell'articolo 125 per la Commissione di controllo e per gli organi di giustizia amministrativi di primo grado, sono da intendere come applicazioni di principi generali.

La fissazione del capoluogo della Regione vale a determinare il luogo e la data per l'emanazione degli atti regionali, leggi comprese, e quindi sta a definire anche un requisito di validità, il quale eccede la materia della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, nonchè la « organizzazione interna », propria degli Statuti regionali.

A differenza di quanto da noi affermato per la determinazione dei limiti delle circoscrizioni del territorio regionale, non riteniamo però necessario che il capoluogo della Regione sia stabilito con legge costituzionale. Per i limiti del territorio è da considerare come ragione fondamentale il fatto che con essi risulta delineato l'ambito di competenza di

una potestà legislativa, che opera con efficacia primaria nell'ordinamento dello Stato: delimitare le circoscrizioni territoriali delle Regioni, significa nel contempo definire la struttura generale dell'ordinamento giuridico, la quale è definita nella Costituzione per una pluralità di fonti di norme giuridiche.

Rimane il principio della presunzione di competenza a favore della potestà legislativa primaria dello Stato: unanime è l'opinione che « per tutte quelle materie che non sono state attribuite espressamente alla Regione, competente a legiferare è solo ed unicamente lo Stato » (v. Virga, *La Regione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, cit., pagina 420).

11. — Gli statuti in esame contengono numerose dichiarazioni di principio oltrechè non poche disposizioni programmatiche, in genere poste all'inizio, quasi ad imitazione della Carta costituzionale, ove sono le parti riguardanti i principi fondamentali. Più cauto è lo statuto del Lazio, ove dichiarazioni del genere sono poste soprattutto fra le norme riguardanti « la politica di piano » (all'articolo 45), oltrechè alle pretese definizioni dell'articolo 1. In tutti gli statuti è, poi, contemplata come funzione propria la pianificazione nazionale. Vi sono pure non poche disposizioni riguardanti i rapporti con gli enti territoriali minori; la « partecipazione » dei cittadini; il difensore civico, negli statuti del Lazio e della Liguria; generali ripetizioni, con aggiunte e modificazioni, dei compiti già minutamente conferiti alle Regioni nelle norme della Costituzione.

In genere si è di fuori dalla materia dello statuto, il quale deve intendersi come complesso di norme di attuazione della Costituzione per le materie indicate nell'articolo 123 della stessa Costituzione: « Le norme relative all'organizzazione interna » si riferiscono ai rapporti fra le persone preposte agli organi ed agli uffici della Regione, oltrechè alle relazioni giuridiche che intercorrono fra gli organi e gli uffici della Regione. Da tempo si è, infatti, riconosciuto: 1) che le discipline dell'organizzazione amministrativa devono darsi con norme giuridiche (es.

art. 97 della Costituzione); 2) che i cosiddetti rapporti interorganici fra gli organi di una stessa persona giuridica hanno carattere giuridico perchè regolati dal diritto.

Dall'organizzazione interna sono, pertanto, da escludere i rapporti fra i poteri, gli organi e gli uffici pubblici, da una parte, ed i singoli cittadini, dall'altra; nonchè i rapporti fra Stato e Regione, e fra Regione ed altri enti, nonchè le relazioni con altri Stati.

A regolare detti rapporti, provvede la stessa Costituzione; per le relazioni fra poteri e cittadini vi sono le norme dettate nella parte I, riguardante i « Diritti e doveri dei cittadini », la quale parte si specifica in ben quattro categorie di « rapporti », intitolati come rapporti civili, rapporti etico-sociali, rapporti economici, rapporti politici. Si tratta di rapporti fra lo Stato, ossia più in generale fra i pubblici poteri, ed i singoli individui. Sarebbe erroneo, perchè la contraddizione non lo consente, pensare che sotto tali titoli possano comprendersi i rapporti fra singoli individui, stante che le regole per questi rapporti fra singoli individui o fra soggetti posti sul piano di parità, rientrano nel diritto civile ed in genere nel diritto privato. La Costituzione è l'espressione massima del diritto pubblico e, pertanto, è destinata a disciplinare quelle relazioni di cui è soggetto necessario lo Stato od un ente pubblico, ossia un potere pubblico. Si può ricordare l'insegnamento dei classici, secondo cui il fatto che nei rapporti specificamente pubblicistici uno almeno dei soggetti è persona di diritto pubblico, costituisce una condizione necessaria appunto del carattere pubblicistico (per tutti va ricordata l'opera sistematica e riassuntiva di Alessandro Levi, *Teoria generale del diritto*, edizione postuma, Padova 1953, casa editrice CEDAM, p. 296).

La validità di simile insegnamento non è per nulla scalfita dalla considerazione che l'ordine dei rapporti e dei diritti pubblici si è andato progressivamente estendendo, a spese del diritto privato, e che la tendenza stessa appare tuttora viva e vitale. Anche qui diremo che nel diritto si registra e si ripercuote l'ingresso dello Stato e dei poteri pubblici in ambiti della vita civile nei quali sinora si era, per così dire, soffermato sulla soglia.

12. — Tante sono le proposizioni degli Statuti dedicate proprio ai rapporti esterni, che, neppure con le più ardite acrobazie mentali, si potrebbero riportare agli oggetti fissati come propri dello statuto, in virtù dell'articolo 123 della Costituzione.

Vi sono disposizioni generali con cui si pretende di definire la Regione, con le sue qualificazioni costituzionali e nei suoi rapporti con lo Stato, con termini diversi da quelli adoperati dalla Costituzione negli articoli 5, 115 e 131.

13. — Vi sono poi disposizioni in cui sembrano da ravvisare concezioni della Regione come dotata di un potere costituente, tale da poter modificare nientemeno che la compagine dell'ordinamento dello Stato e la struttura di tutta la comunità nazionale.

Nell'articolo 3 ai primi due commi dello statuto della Lombardia si leggono enunciazioni come le seguenti: « La Regione concorre a promuovere il pieno sviluppo della persona umana e la reale partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese per renderne effettive la libertà e l'eguaglianza. . . Obiettivi preminenti dell'attività della Regione sono lo sviluppo economico e sociale finalizzato all'affermazione dei valori umani ed al soddisfacimento dei bisogni collettivi, la promozione delle libere attività della collettività e degli Enti locali, il superamento degli squilibri della Regione e dell'interno territorio nazionale ».

Come si vede, la Regione della Lombardia si propone di attuare i compiti fondamentali dello Stato, come l'attuazione dei principi di libertà e di eguaglianza, non solo entro il proprio ambito ma nell'intero territorio nazionale. Simili affermazioni sono un atto di accusa ed un'offesa alle classi politiche che, sotto il segno della democrazia, hanno governato l'Italia dal 1945 e forse potrebbero anche farci piacere, ma se giuridicamente rappresentano un assurdo politicamente rappresentano un non senso.

14. La dizione dell'articolo 1 dello Statuto, riveduta e corretta, contiene a proposito un'altra perla, poichè è dato di leggervi: « Esercita (riferito alla Regione) i suoi pote-

ri secondo lo Statuto e nei limiti stabiliti dalla Costituzione ». È facile scorgere un parallelo con l'articolo 1 della Costituzione, ove si precisa: « la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ».

Ora l'accostamento dei termini « secondo lo Statuto e nei limiti stabiliti dalla Costituzione » appare contraddittorio; lo Statuto parrebbe essere un testo normativo non solo subordinato ma anche conformato, determinato in armonia con la Costituzione.

La dizione lascia quasi intendere l'accostamento di due testi normativi, la Costituzione e lo Statuto, distinti ed indipendenti l'uno dall'altro: testi da combinare e da porre in armonia tra loro.

È una formula che risponde a certe idee diffuse, che non sono però le idee della Costituzione. A proposito il senatore Mazzaroli nel corso della seduta del 17 dicembre 1970 della 1^a Commissione ebbe a ripetere le parole del De Mita minore, da lui qualificato per l'occasione come « un illustre giurista ». Il relatore ripropose l'immagine dello Stato come « pagina bianca », col rilevare che lo Statuto assolve praticamente, le funzioni di una Costituzione dell'Ente, di una legge fondamentale cioè che — nei limiti della Costituzione e dando attuazione ai principi costituzionali — pone le norme fondamentali relative al funzionamento ed alla organizzazione dell'ente e detta i principi vincolanti per la legislazione regionale ».

È facilissimo rilevare come in tali termini sia contenuto un clamoroso disconoscimento di ogni retta interpretazione, posto che la Costituzione detta un solo principio ma proprio « le norme fondamentali relative al funzionamento ed alla organizzazione dell'ente » — Regione di diritto comune, delle quali norme costituzionali lo Statuto deve rappresentare solo un complesso di norme di attuazione.

E d'altro lato va escluso che lo Statuto possa porre « principi vincolanti per la legislazione regionale », come risulta evidente dall'articolo 117 e dall'articolo 123 della Costituzione.

Ma a parte tale considerazione è significativa la scelta del proprio maestro e autore, in un cultore del diritto mediocre, cui solo le

amicizie politiche hanno dato una certa chiassosa pubblicità: ora il senatore Mazzaroli si dichiarava preoccupato di evitare « una conflittualità » usando una espressione che indica un conflitto, se non altro con le regole del buon parlare, tra le Regioni ed il Parlamento.

Ma così si dimenticava che proprio « la trasformazione degli Statuti delle Regioni in costituzioni » è definita come un fattore « di contrapposizione » politica delle Regioni allo Stato, proprio come « la estensione dei poteri legislativi formali già attribuiti alle regioni » così scriveva l'Esposito (in *La Costituzione* cit., pag. 70), che ricordiamo, non per contrapporlo a De Mita minore, poichè sarebbe assurdo opporre due pensatori assolutamente incomparabili; ma solo per ricordare al senatore Mazzaroli che il pensiero dei giuristi riesce illuminante solo se espresso nella serenità dello studio e nel rigore della ricerca, mentre solo ingannevole è quanto scritto dai sofisti, preparato con l'intento di rivestire di terminologie pseudo-scientifiche disegni di politica contingente.

Ancora ci sia consentito di riferire un altro insegnamento dell'Esposito (op. cit. pag. 68) il quale osserva che a qualificare lo Stato unitario o federale, non è necessaria una dichiarazione o definizione esplicita, in quanto è sufficiente riconoscere i caratteri della struttura. In particolare l'autore rileva « che lo Stato federale ha questi caratteri: che in esso gli Stati membri hanno una propria costituzione e non Statuti, un potere di imperio originario e non un'autonomia ad essi concessa ». In nota, sempre l'Esposito ricorda che uno degli argomenti più spesso ripetuti per sostenere il carattere di Stato federale della Germania di Weimar, fu tratto proprio dalla circostanza che la Costituzione prevedeva all'articolo 5 la esistenza di costituzioni dei Paesi (Länder).

L'articolo 1 appare quindi contenere una formula quanto meno ambigua, poichè non pone in termini precisi la subordinazione dello Statuto regionale alla Costituzione e neppure il carattere « privato », e « non originario », della regione.

15. Le dichiarazioni programmatiche contenute nell'articolo 3 dello Statuto eccedono

certo il limite della organizzazione interna. Nel primo comma è stato copiato l'articolo 3 della Costituzione, con l'attribuire alla regione un compito già fatto proprio nel 1947 dalla Repubblica.

Anche in altre parti dello stesso articolo 3 dello Statuto appaiono riprodotte, pur in modo pedissequo, numerose disposizioni cosiddette programmatiche della Costituzione, come per le promesse di dare a tutti lavoro, servizi sanitari, servizi sociali, casa, mezzi adeguati ad attuare il diritto allo studio. I costituenti regionali sembrano promettere anche qualche cosa di più rispetto a quanto premesso già dalla Costituzione, pur se non mantenuto: ad esempio, in materia di attività sportive, di adeguato assetamento « ecologico » del territorio.

Sia la promessa di nuove prestazioni sociali come anche la ripetizione nello Statuto regionale, delle norme programmatiche della Costituzione, appaiono in contrasto radicale con l'articolo 123 della Costituzione. Ricordiamo che sul piano tecnico si parla di norme programmatiche al fine di indicare le disposizioni in cui sono contenute non già regole da osservarsi subito quali fonti di disciplina giuridica immediata, quanto direttive da attuare mediante l'azione dei pubblici poteri; ma direttive sempre riguardanti rapporti di diritto pubblico fra Stato e cittadini.

È risaputo che le stesse norme programmatiche rappresentano la forma tipica adoperata nelle costituzioni contemporanee, a cominciare dalla Costituzione tedesca del 1919, detta anche di Weimar, che, come è noto, servì di modello ai nostri Costituenti, per regolare i diritti sociali; diritti che si riscontrano statuiti nella nostra Costituzione sotto le rubriche « rapporti etico-sociali », « rapporti economici ». Per i rapporti detti civili o di libertà, interessa regolare rigorosamente i poteri pubblici e la loro azione al fine di costringere entro limiti precisi le possibilità d'incidere nella sfera delle libertà individuali: così l'arresto e la detenzione sono consentiti solo nei casi previsti dalla legge e per atto motivato dell'autorità giudiziaria, e fuori di tali regole si hanno solo l'abuso e la sopraffazione.

Quando invece si tratti di dare una casa, assicurare l'assistenza nei casi di malattia, rendere operante il diritto allo studio, favorire l'accesso ai posti di lavoro, è necessaria tutta una complessa azione dei pubblici poteri, con leggi nuove, stanziamenti di fondi, costituzione di nuovi uffici, atti amministrativi, programmi e così via.

Con una espressione felice si è parlato di diritti pubblici soggettivi di prestazione, riconosciuti ai cittadini, per cui i singoli attendono le prestazioni di beni e servizi.

Ora, nonostante le differenze di contenuto, tutti i diritti pubblici soggettivi sono garantiti dalla Costituzione e devono trovare la loro disciplina in leggi dello Stato. La Corte costituzionale, ha, infatti, chiarito che quando nella Costituzione, nella parte riguardante i diritti fondamentali, è adoperata la parola « legge », senza alcun altro riferimento o specificazione, deve intendersi la legge dello Stato (cfr. già la sentenza n. 21 del 26 gennaio 1957).

Ha rilevato ancora la Corte costituzionale, nell'atto di dichiarare illegittima una legge della Regione sarda:

« E se si esaminano tutti gli altri articoli della Costituzione, nei quali si rinvia puramente e semplicemente alla " legge " la disciplina dei diritti individuali e delle funzioni e potestà degli organi costituzionali dello Stato, si vede che essi si riferiscono sempre alla " legge statale " ».

16. — Le considerazioni che precedono non potrebbero venire smentite con l'osservazione, che sarebbe affatto banale, che siccome in molti punti si è ricopiato, pedissequamente e più spesso con espressioni peggiori, il testo costituzionale, nella parte che contiene le disposizioni programmatiche, la Costituzione non verrebbe violata, ma anzi risulterebbe confermata e rafforzata nei suoi principi e nei suoi fini.

Il ragionamento non reggerebbe, in quanto sarebbero oltrepassati i limiti delle attribuzioni affidate allo Statuto, e della competenza legislativa regionale, ossia dei compiti affidati alle Regioni nell'articolo 117 della Costituzione. La Regione non è legittimata ad esercitare poteri né ad assumere compiti al

di fuori di quelli previsti nella Carta costituzionale.

Se la Regione potesse, « per propria volontà costituente », attribuire a se stessa nuovi ed ulteriori compiti, o la cura di nuovi fini, diversi da quelli conferiti ad essa dallo Stato, con la Costituzione o con altre norme pure statuali, come gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, approvati con norme costituzionali dello Stato, allora assisteremmo ad una radicale trasformazione dello Stato e della Costituzione. Cadrebbe il principio ribadito a parole negli stessi Statuti qui in esame, di autonomia regionale nell'unità nazionale, per tentare di fatto la trasformazione dello Stato da unitario in federale o addirittura la disgregazione dell'ordinamento.

Lo Stato membro di uno Stato federale si differenzia infatti dalla Regione autonoma, anche in relazione ai criteri diversi per la ripartizione delle competenze legislative.

Negli Stati federali, quali gli Stati Uniti d'America, la Svizzera, si segue il criterio così detto di ripartizione orizzontale, per cui si ha una enumerazione, anche minutamente dettagliata, delle competenze conferite allo Stato diremo centrale (di solito si tratta di attribuzioni concernenti le relazioni internazionali; le forze armate; le comunicazioni; il commercio, almeno interstatale ed estero; la codificazione; oltre all'esazione diretta di quelle imposte e di quei tributi che risultino indispensabili per consentire l'attività dei vari organi federali); mentre ai Governi dei singoli Stati membri sono lasciati tutti i cosiddetti poteri residui, pur col limite della territorialità. Per questo criterio generale ogni Stato membro esplica, di regola, tutte le funzioni pubbliche che sono proprie di uno Stato (legislative, esecutive e giurisdizionali: in virtù di una Costituzione propria, data da un vero potere costituente locale), tranne quelle che gli siano state, con indicazione esplicita, impedita dalla Costituzione generale della federazione.

Per le Regioni, invece, si è seguito il principio antitetico, rispetto a quello dei poteri residui, di modo che le Regioni esercitano solo quelle funzioni che sono state loro dettagliatamente conferite nella Costituzio-

ne, o da altre leggi statali: vi è un'enumerazione tassativa, come risulta dagli articoli 117 e 123 della nostra Costituzione, e con un generico criterio per l'attribuzione di tutte le materie d'interesse locale. Non solo, ma il potere delle Regioni risulta ancora diminuito, a causa della suddetta ripartizione orizzontale, per cui le stesse materie — proprio come nell'articolo 117 della Costituzione — vengono conferite in parte alla Regione ed in parte allo Stato centrale, cui spetta il compito di dettare i principi fondamentali da realizzare con l'ulteriore più dettagliata legislazione (regionale). Per questi insegnamenti si ricorda il testo di Paolo Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale* (pagine 636, 653 e 654).

Anche a tale proposito opera la differenza tra sovranità ed autonomia, poichè si dice che ogni Stato sovrano, e sovrano è anche lo Stato-membro di uno Stato federale, non è vincolato da fini determinati, in quanto può scegliere liberamente i propri fini, a volta a volta, secondo le opportunità e le concezioni di ogni periodo storico.

Mentre l'autonomia è sempre circoscritta nei limiti consentiti dalla superiore legge statale, e perciò gli enti locali territoriali non possono scegliere in modo autonomo i propri fini, i propri compiti, nonchè eccedere l'ordine delle competenze.

17. — Sempre sullo stesso argomento bisogna, altresì, ricordare come sia stato sempre tenuto fermo dalla Corte costituzionale il principio dell'illegittimità di leggi delle Regioni in cui siano state recepite norme dello Stato. Così fu affermato nella sentenza n. 6 del 26 gennaio 1957, ove fu rilevato che leggi regionali di recezione sono da considerare « da un lato, del tutto superflue e, dall'altro, addirittura incostituzionali » e ciò perchè la recezione regionale contraddice al principio che la legge dello Stato ha di per sé efficacia in tutto il territorio nazionale, senza bisogno di atti ulteriori.

Nello stesso senso risultano le pronunzie successive n. 11 del 9 marzo 1959; n. 51 del 14 giugno 1962; n. 21 del 18 marzo 1959 e n. 128 del 13 luglio 1963; in quest'ultima sentenza è stata, in ispecie, dichiarata l'inam-

missibilità della riproduzione, anche se testuale, nella legge regionale di norme statali concernenti materie sottratte alla Regione, con l'affermare alla lettera che « illegittima » è la « recezione materiale di norme statali nella legislazione regionale » « vertente in materia sottratta alla competenza regionale »; si è aggiunta la considerazione che « la conversione » in norme regionali di norme statali potrebbe far sorgere dubbi « sulla operatività » nella Regione dei mutamenti che successivamente intervenissero nella legge statale.

Il supremo giudice costituzionale ha posto la distinzione tra il rinvio puro e semplice alle leggi statali, dalla dottrina paragonato al cosiddetto rinvio formale o « non recettizio », dalla recezione materiale, con cui è operata una novazione della fonte di una norma, la quale mantiene invariato il contenuto, ma viene convertita quanto alla forma, all'efficacia ed in generale alla posizione nell'ordine gerarchico delle fonti di produzione giuridica.

Nel caso del cosiddetto rinvio formale, la Regione si limita a fare riferimento alla disciplina della legge statale, col disporre la efficacia anche delle successive innovazioni. È un richiamo quindi ad una fonte, le cui norme non vengono a subire conversioni.

La riproduzione di norme statali, ossia la recezione materiale operata dalle leggi regionali, è stata riconosciuta illegittima anche dalla dottrina, sia pure con valutazioni e secondo misure diverse: v. Lavagna, *Sulle leggi regionali ricettizie*, in « Giurisprudenza costituzionale » 1959, pag. 658-659; Mortati, *Recezione di leggi statali nella Regione*, ecc., *ibidem* 1957, pag. 644 e segg.; Fois, *Rinvii, recezione e riserva di legge*, *ibidem* 1966, pag. 585, segg.).

Le questioni dibattute nella giurisprudenza e nella dottrina riguardano i rapporti tra legge regionale e legge dello Stato, e pertanto bisogna considerarne solo gli aspetti più generali, col prescindere dai profili più particolari e specifici. Nella concezione generale di un sistema fondato su di una pluralità di fonti distinte, secondo efficacia diversa e secondo distribuzione di competenza per materie diverse, sono pure necessari

limiti all'uso delle figure proprie del rinvio e della recezione, specie per quanto concerne la garanzia della prima e più elevata delle fonti normative: la costituzione formale, intesa nel senso più ampio, comprensivo anche delle leggi formalmente costituzionali o di revisione costituzionale. Deve, pertanto, concludersi che sono vietate le recezioni o riproduzioni di norme, anche programmatiche, nelle ipotesi seguenti: a) quando con la recezione una fonte tenda a far proprie norme di altri poteri per un ambito di materia estranea alla propria competenza; b) quando con la recezione vengono convertite in norme, gerarchicamente subordinate, disposizioni sancite da norme subordinate.

Tali due postulati risultano confermati in forza della considerazione che tanto nelle sentenze della Corte costituzionale, quanto negli scritti della dottrina summenzionati, la recezione materiale, all'interno di un medesimo ordinamento, è giudicata in maniera piuttosto sfavorevole, poichè risulta in contraddizione con uno dei caratteri fondamentali dell'ordinamento stesso, ossia la tendenza alla sua unità sistematica relativamente a tutte le norme in esso vigenti.

Ora, nei testi in esame, con la recezione materiale si verrebbe a contraddire ai due suddetti postulati, in quanto verrebbero poste norme programmatiche per ambiti sottratti alla potestà degli statuti regionali, limitati dall'articolo 123 della Costituzione, e nel contempo enunciazioni programmatiche della Costituzione risulterebbero convertite in norme di efficacia inferiore.

18. — Un altro motivo per negare la legittimità costituzionale dell'approvazione, da parte delle Regioni, di enunciazioni di principio o programmatiche, si desume dai testi costituzionali.

Ci si può richiamare al periodo in cui gran parte dell'azione della democrazia cristiana, spalleggiata dai propri alleati liberali, repubblicani, socialdemocratici, era rivolta ad impedire che la Costituzione da poco promulgata divenisse davvero operante come norma giuridica.

Allora fu discusso, ed anche con notevole ampiezza, nella dottrina e nella pratica giudiziaria delle magistrature ordinarie e spe-

ciali, sull'idoneità delle disposizioni costituzionali a trovare applicazione immediata. È noto che le Sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione accolsero la ripartizione fondamentale col distinguere le disposizioni costituzionali in immediatamente « precettive » e meramente « programmatiche ». Per queste ultime sorse anche il dubbio se si trattasse di vere e proprie norme giuridiche oppure di mere enunciazioni politiche o programmi d'azione futura, lasciati alla mercé del legislatore, perciò prive di ogni carattere giuridico, ancorchè comprese nel testo della carta costituzionale.

Oggi nessuno più dubita del contenuto di norme giuridiche, proprio di tutte le disposizioni costituzionali, specie dopo che la Corte costituzionale, con la sua prima sentenza (n. 1 del 14 giugno 1956), ha dichiarato che le leggi in contrasto con norme programmatiche vanno giudicate come illegittime. Occorre, però, considerare il carattere proprio di dette disposizioni per comprendere quali conseguenze ne derivino per la disciplina dei rapporti.

Dobbiamo ad un insigne giurista, Vezio Crisafulli, oggi giudice della Corte costituzionale, gli studi più approfonditi sull'argomento, raccolti nel suo noto volume *La Costituzione e le disposizioni di principio*, pubblicato nella collana « I quaderni della Costituzione » (ediz. Giuffrè, Milano, 1952). L'autore precisò che bisognava distinguere tra disposizioni costituzionali, in cui sono espressi « definizioni, proposizioni generali, indirizzi programmatici, orientamenti e criteri di massima », riguardanti quindi « i principi generali dell'ordinamento giuridico, e dell'ordinamento costituzionale in primo luogo » (ivi, pag. 27), e disposizioni costituzionali, che, oltre al generico contenuto di principio, « hanno, in tutto o in parte, contenuto programmatico, perchè rivolte a *disporre quel che potrà o dovrà essere disposto in certe ipotesi o per certe materie* ». (*ibidem*, pag. 30).

Riaffermato decisamente il valore giuridico, ossia il valore di norme vere e proprie, di tali categorie di enunciazioni costituzionali, il Crisafulli aggiungeva che: « *Dal punto di vista del loro contenuto normativo,*

nessuna differenza sostanziale sussiste, dunque, tra le disposizioni costituzionali che enunciano principi generali già in atto, cioè, in modo diretto e immediato a determinare o a definire riassuntivamente modi di essere attuali dell'ordinamento giuridico e quelle che pongono invece principi generali puramente programmatici, precisandone cioè le linee fondamentali dello sviluppo avvenire in ordine a certe materie » (pag. 37). Più avanti (a pag. 65 e seguenti), nello stesso volume, si legge che le norme programmatiche non sono dirette al solo legislatore, ma a tutti i poteri: alla potestà di determinare l'indirizzo politico; al potere discrezionale dell'amministrazione; ed anche alle autorità giurisdizionali.

In tali trattazioni il Crisafulli espressamente si è richiamato alle proprie ricerche precedenti sui principi generali del diritto, culminate nell'ampia relazione al congresso tenuto a Pisa nel 1941, i cui atti furono ricompresi nel noto volume collettaneo *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, edito a cura dell'Università di Pisa.

L'Esposito nella sua prolusione romana (*La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè Milano 1952, pag. 2), nell'aderire all'opinione del Crisafulli, precisava che conduce a tale risultato « La tradizionale opinione che l'ordinamento giuridico non si dissolve in una somma di puntuali volizioni, ma consiste in un sistema di norme da interpretare organicamente come svolgimento di principi ».

Ora, il Costituente ha chiaramente escluso che le Regioni possano, con le proprie leggi, disporre nei principi generali: a) la potestà legislativa cosiddetta primaria od esclusiva propria delle Regioni, rette da statuto speciale, deve mantenersi nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato: è significativo, a proposito, che l'articolo 4 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, redatto per ultimo, abbia adoperato la stessa formula dell'articolo 12 delle Preleggi a conferma dell'opinione già prevalente nella dottrina; b) la dizione « principi fondamentali contenuti nelle leggi dello Stato », di cui all'articolo 117 della Costituzione ed alle disposi-

zioni analoghe degli Statuti speciali riguardanti la potestà legislativa ripartita, indica limiti ancor più precisi e penetranti in confronto della dizione dell'articolo 12 delle Preleggi: per la legge regionale concorrente o ripartita la dottrina ha, perciò, parlato di fonte di normazione « *subprimaria* », al fine di indicare che si tratta di norme di efficacia, per così dire, intermedia tra i regolamenti (norme secondarie) e le leggi (norme primarie) in quanto devono contenersi entro i limiti dei criteri generali che presiedono alla normazione statale delle materie di competenza delle Regioni.

Si può, pertanto, concludere che mai alle Regioni sarebbe dato derogare ai principi generali, nè tanto meno disporre proprie enunciazioni di principi autonomi.

Già nella sentenza n. 6 del 26 giugno 1956, la Corte costituzionale ha precisato che tali limiti del rispetto dei principi sono imposti alla legge regionale allo scopo di garantire l'unità sistematica dell'ordinamento dello Stato: « Fa d'uopo rilevare che si debbono considerare come principi dell'ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente ». Sono, così, adoperate espressioni simili a quelle diffuse in dottrina per interpretare l'articolo 12 delle Preleggi, come risulta dal citato volume di studi sui principi generali.

Consentire oggi alle Regioni a statuto ordinario d'introdurre statuizioni di principio, significherebbe violare la disposizione dell'articolo 117 della Costituzione e, quindi, sovvertire la volontà del Costituente di consentire alle fonti normative locali solo di dare diverse applicazioni speciali a principi comuni.

19. — Anche per la parte dedicata alla programmazione è da riconoscere un vizio di incompetenza assoluta, in contrasto coi limiti delle materie statutarie segnati nell'articolo 123 della Costituzione: la programmazione e la politica di piano sono ma-

teria affatto diversa e distinta dall'organizzazione interna.

Breve ma solenne risulta la proclamazione dell'articolo 4 dello Statuto: « La Regione assume la politica di piano come metodo d'intervento, in concorso con lo Stato e con gli Enti locali, nell'attività economica pubblica e privata, per indirizzarla e coordinarla a fini sociali ». Sono riprodotte nello statuto lombardo enunciazioni di fini identiche a quelle dell'articolo 41 della Costituzione nel quale si adoperano termini più moderati: « La legge determina i programmi e i controlli opportuni. . . » mentre la Lombardia di Bassetti ha voluto imitare gli ordinamenti delle Repubbliche popolari, ove si parla di « politica di piano », e non di programmi.

Ma in materia di programmazione per la Lombardia, si pretende qualche cosa di più: « la Regione partecipa come soggetto primario alla programmazione nazionale. . . ».

L'assurdità di simili pretese è fin troppo evidente, ove si ricordi come sussista un limite assoluto di competenza per territorio, per cui non è consentito ad alcuna Regione di occuparsi di affari e di curare interessi che trascendono i confini della circoscrizione regionale. Rigorosamente la Corte costituzionale ha dichiarato « che le stesse materie di competenza esclusiva (attribuita solo alle Regioni a Statuto speciale di cui all'articolo 116 Cost.) ricevono restrizioni naturali dai motivi che hanno determinato l'istituzione delle Regioni, consistenti nella cura dell'interesse esclusivamente o almeno prevalentemente localizzato nella sfera regionale » (sent. 1° aprile 1958, n. 28 e sent. 17 aprile 1968, n. 21). La pianificazione « globale », l'equilibrio fra le aree del Paese, il progresso del Mezzogiorno, evidentemente trascendono la cura degli interessi « esclusivamente o prevalentemente » localizzati.

20. — Qualche considerazione meritano le espressioni fatte per affermare come diritto inconcusso, la pretesa di darsi un piano proprio di carattere regionale.

Diremo subito che alle Regioni a statuto ordinario va negata ogni potestà in materia di programmazione; a rigore di termini nep-

pure è giustificato parlare di programmazione regionale nel senso proprio e tecnico della parola. Si possono ammettere liberi studi od anche indicazioni non coercitive. Sono del tutto esclusi piani vincolanti e coercitivi.

Va notato che vi sono alcune indicazioni, negli statuti speciali, che appaiono ben precise in merito. Nell'articolo 38 dello statuto speciale della Sicilia, è prevista una competenza regionale circoscritta alla formazione di un piano economico territoriale riguardante solo i lavori pubblici da eseguirsi mediante un contributo, versato, a titolo di solidarietà, dallo Stato: un piano solo per giustificare un finanziamento esterno, e non per dirigere e coordinare tutta l'attività economica dell'Isola. Nello statuto del Friuli-Venezia Giulia, al n. 9 dell'articolo 5, è prevista la competenza della Regione ad approvare leggi con norme circa « istituzione e ordinamento di Enti di carattere locale o regionale per lo studio di programmi di sviluppo economico ». Ancora più chiara risulta la norma dell'articolo 13 dello statuto per la Sardegna, in cui si prevede che « lo Stato, col concorso della Regione, dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola ». Dal che si desume che la potestà di fissare piani o programmi con limiti, regole e direttive all'iniziativa economica privata, può spettare solo allo Stato.

Nello stesso senso vi è ancora l'interpretazione comune data alla disposizione della Costituzione che rappresenta il fondamento della programmazione, ossia il capoverso dell'articolo 41. Invero, la programmazione, o per usare un termine giuridico più preciso, la « determinazione di programmi » e di « controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali », in forza dell'articolo 41 della Costituzione, risulta riservata alla « legge ». E fin dal 1957, con la sentenza n. 21 del 19 gennaio (stesso anno) la Corte Costituzionale ha avvertito che quando nella Costituzione è adoperata la parola « legge » semplicemente, senza aggiunte e specificazioni, si intende la legge dello Stato. In tutta una serie di pronunzie la stessa Corte ha poi dichiarato che pro-

grammi e controlli rientrano nella materia propria della riserva di legge.

E da aggiungere che il carattere stesso della potestà legislativa delle Regioni, ordinate secondo statuto ordinario, esclude ogni possibilità sia di partecipazione primaria al processo di pianificazione nazionale sia la formazione autonoma di un piano cosiddetto « globale », ossia concernente l'economia di tutta la Regione.

La legislazione « ripartita » e le « leggi di attuazione », previste nell'articolo 117 della Costituzione, sono vincolate dalle scelte compiute dal legislatore primario, scelte di principi e valutazioni d'interesse.

Il carattere di competenza legislativa ripartita o concorrente è stato riconosciuto affatto inidoneo a determinare una programmazione dal professor Enrico Spagna - Musso (*Programmazione statale ed affievolimento della competenza legislativa regionale a carattere esclusivo in competenza concorrente, o Atti del IV Convegno di Studi Regionali 1963*, pag. 591).

21. — Il criterio della globalità va, poi, escluso dalla considerazione che la Regione ha un ambito ben delimitato di competenza.

Nel secondo comma dell'articolo 4 dello Statuto si parla in termini alquanto imprecisi di « programmi e piani generali ».

A questo proposito occorre ricordare che il prof. Giuseppe Di Nardi, nella sua relazione al Convegno di Studi: « *Regioni. autonomia finanziaria, autonomia politica* », tenuto a Napoli nei giorni 14-15 e 16 novembre 1969, con pacatezza osservava che per prospettare una vera e propria programmazione regionale, intesa come sollecitazione capillare delle iniziative e della produttività delle risorse locali, in armonia col piano nazionale, occorre « andare oltre i poteri attribuiti dalla Costituzione alle Regioni ».

Il Mortati (*Istituzioni*, cit., II pag. 857) rileva: « che l'assoluta eliminazione dell'industria esclude ogni concorso regionale in una materia di tanto rilievo come l'industrializzazione e limita la partecipazione della Regione alla formazione di piani economici nazionali. Dai lavori preparatori risulta che tutti gli oppositori dell'ordinamento regionale si coa-

lizzarono per ridurre al minimo la competenza da trasferire, temendo dall'ampliamento un pregiudizio per la politica economica... ».

La partecipazione delle Regioni a formare il piano nazionale, almeno nelle sue scelte primarie, appare, poi, tendenzialmente preclusa dal fatto che alla Regione è inibita qualsiasi valutazione o scelta, di carattere imperativo, per quanto riguarda l'interesse generale nazionale.

È stato, altresì, dimostrato, dal prof. Spagna-Musso nello scritto menzionato, che la programmazione nazionale risulta concepita nei disegni del Costituente come un grave limite imposto alle potestà delle Regioni, anziché un'occasione per l'esercizio di maggiori poteri, anche in partecipazione, da parte di esse.

In tutti gli statuti delle Regioni dotate di autonomia speciale — indipendentemente da irrilevanti diversità formali — è sancito (articolo 3 statuto Sardegna; 2 statuto Valle d'Aosta; 4 e 11 statuto Trentino-Alto Adige; 4 statuto Friuli-Venezia Giulia e 14 statuto Sicilia), che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica si pongono quale limite anche per la competenza legislativa esclusiva. Si tratta di un limite di carattere positivo, nel senso che consente non solo d'impedire disposizioni ed atti ad esso contrari della Regione, ma anche di stabilire in concreto gli indirizzi ed i fini di tali atti, sottraendone la determinazione agli organi regionali.

Se, come pare indubbio, la programmazione va ricompresa nelle riforme politico-sociali, precisa il professor Spagna Musso, essa viene a ridurre le potestà regionali già contemplate dalla Costituzione e dagli Statuti speciali, e non proprio ad accrescerle.

« Posto difatti che la programmazione è rivolta al superamento di squilibri economico-sociali di territorio, di settore e di categoria, e che, per quanto sia a carattere democratico, è connaturata alla sua essenza un determinato grado di centralizzazione di comandi e direttive, è evidente che essa, sia globale che settoriale, totalmente o parzialmente vincolante, è strettamente collegata

agli interessi primari dello Stato ed indubbiamente qualificabile come riforma economico-sociale ». Ne è stata tratta la conseguenza che le norme fondamentali della programmazione statale valgono a determinare l'affievolimento delle competenze legislative esclusive, proprie delle Regioni di autonomia speciale, col ridurle a competenze concorrenti.

Solo di sfuggita si ricorda, poi, che nella sentenza n. 4 del 1° febbraio 1964, riguardante la Sardegna, la Corte costituzionale ha dichiarato legittima la programmazione dello Stato disposta con potere sovrano per tutto il territorio, senza limiti di confini delle Regioni « sia a statuto ordinario, sia a statuto speciale »: allo scopo la Corte ha richiamato come fondamento il principio dell'unità dello Stato, col rilevare che la subordinazione delle Regioni ai piani nazionali « trova espressione nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali ». La Corte ha riconosciuto, parlando delle Regioni con statuto speciale, che occorre considerare anche l'interesse particolare della Regione, non però nella fase primaria o di decisione, ma quando dalla impostazione generale del piano si scenda alla sua specificazione concreta ». Nella « fase di realizzazione del piano generale attraverso piani regionali, deve intervenire il necessario coordinamento dell'opera statale con quella regionale, nell'ambito e nel rispetto delle competenze statutarie delle singole regioni ». I cosiddetti « piani regionali » nel pensiero della Corte non sono, quindi, che modi di esercizio delle potestà regionali in relazione alle direttive date dai piani statali. Bisogna aggiungere che nella stessa pronunzia la Corte ha indicato come sufficienti a soddisfare alle esigenze di partecipazione della Regione e della tutela dei suoi interessi, « le vie seguite dal legislatore per la formazione del piano organico di rinascita della Sardegna, ... e per gli interventi straordinari nell'Italia meridionale e insulare ad opera della Cassa del Mezzogiorno »; oltre che nella legge 4 febbraio 1963, numero 129 (piano regolatore per gli acquedotti); ossia forme di consultazione e di scambio fra gli organi statali e regionali,

giudicate del tutto insufficienti dai più accaniti regionalisti.

Si può chiudere col ricordare come a proposito delle competenze regionali il Mortati (*Istituzioni*, II, pag. 857) abbia richiamato il pensiero del professor Miglio, secondo cui « il costituente ha avuto lo sguardo volto ad una società rurale proprio quando questa veniva a subire una profonda trasformazione per il prorompere dell'attività industriale, dando così luogo ad un ordinamento invecchiato prima di nascere »!

Si dica pressappoco quello che noi andiamo ripetendo da molto tempo: la Costituzione nella parte riguardante le Regioni contiene un armamentario di ferri vecchi, inutili già quando erano stati progettati.

I regionalisti sinceri dovrebbero dimostrarci che le Regioni così come sono ordinate e regolate nella Costituzione, potrebbero riuscire utili ad attuare gli interessi delle popolazioni, favorirne il progresso, migliorarne le condizioni, incoraggiare la coscienza civile. Chi cerca invece d'intorbidare le acque o peggio di rompere i rigorosi vincoli di competenza stabiliti nella Costituzione, agisce come se riconoscesse che la Regione nella sua figura attuale sia inutile, inadeguata ai bisogni del Paese e che per ciò dovrebbe venire trasformata profondamente. Ma allora si dovrebbe anche dimostrare il coraggio di chiedere la revisione formale delle norme comprese nel titolo V della parte II della Costituzione.

Allo stato del diritto vigente sembra, pertanto, da concludere, che l'intervento delle Regioni in una politica di programmazione si possa configurare solo in forza di delegazioni mediante leggi dello Stato: delegazione di norme per l'attuazione di leggi dello Stato (art. 117 Cost. capov.) e delegazione dell'esercizio di funzioni amministrative (articolo 118, II comma Cost.). Ma per questi casi è necessario attendere norme di legge primaria dello Stato, evitando inutili e pleonastiche ripetizioni o tentativi di intorbidare le acque.

Un giudizio decisamente negativo è da farsi anche per le pretese della Regione di intervenire nei rapporti di diritto privato. E

proclamata la potestà di agire « per assicurare la funzione sociale della proprietà » e per attuare « le riforme necessarie per stabilire equi rapporti sociali nelle campagne ».

Anche qui, però, si mira a sovvertire i limiti dell'autonomia regionale, in quanto si vogliono stabilire norme di contenuto del tutto corrispondente a quello di disposizioni comprese nei codici civili.

In materia è da ricordare che, sempre a proposito delle Regioni a statuto speciale, la Corte costituzionale ha tenuto fermo un altro postulato, ossia, per ripetere le parole testuali « il principio che, nonostante la generica dizione degli Statuti, di regola la cerchia delle materie che essi affidano alle Regioni, non contiene anche il regolamento degli inerenti rapporti di diritto privato », i quali riguardano « esigenze fondamentali che informano la vita dello Stato » (sentenza 24 gennaio 1957, n. 35; 27 giugno 1957, n. 109; 8 luglio 1958, n. 49; 5 giugno 1962, n. 63; e da ultimo la sentenza n. 27 del 1968).

Le pronunzie della Corte costituzionale riguardano le Regioni dotate di particolare autonomia, le cui competenze sono previste negli Statuti speciali, approvati con leggi costituzionali. L'insegnamento che ne risulta vale anche per interpretare le disposizioni della Costituzione riguardanti le Regioni a Statuto comune, le quali oltretutto disciplinano un ambito di potestà ben più circoscritto in confronto alle più estese autonomie contemplate negli Statuti speciali secondo l'articolo 116 della Costituzione.

22. — Negli statuti delle Regioni controllate dai partiti di centro-sinistra, come in quelle sottoposte all'imperio del partito comunista, si è introdotta la grande novità dell'elezione della Giunta regionale e del suo Presidente a scrutinio palese.

Allo stesso criterio risulta informato l'articolo 23 dello Statuto della Lombardia qui in esame.

In merito è da rilevare che la novità appare incostituzionale poichè il procedimento di elezione a scrutinio segreto risponde ad un principio fondamentale del nostro ordinamento, che va perciò rispettato dalle Regioni a Statuto ordinario.

Tutte le elezioni di persone da parte di assemblee devono farsi a scrutinio segreto: nei regolamenti parlamentari, nell'articolo 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87 per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale; nell'articolo 298, comma secondo, del testo unico della legge comunale e provinciale del 1915 e poi nell'articolo 276 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934. Quest'ultima disposizione è importante per due ragioni:

1) perchè entrò in vigore in un periodo di tempo in cui era stato reso istituzionale il vincolo al partito unico degli appartenenti agli organi collegiali dei comuni e delle provincie;

2) nel testo unico del 1934 unanimemente si è riconosciuta l'espressione di molti principi generali del nostro diritto amministrativo e del diritto pubblico in genere.

La segretezza del voto sulle persone è stata riconosciuta come necessaria al fine di garantire, per chi fa parte di un corpo deliberante, l'indipendenza delle proprie valutazioni e decisioni, da qualsiasi legame o rapporto di carattere personale.

L'assunto, poi, è dato dal fatto che da una parte si afferma negli statuti regionali, per altro eccedendone la competenza, che i Consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato — il che significa ribadire l'indipendenza dai partiti e dalle sollecitazioni esterne — e poi si toglie loro una garanzia sempre riconosciuta nel nostro ordinamento anche ai consiglieri dei comuni più piccoli, al fine di affermare il predominio dei partiti politici e la subordinazione degli eletti a suffragio universale.

È da dire, per inciso, che nel caso non potrebbe affatto invocarsi il paragone con la disposizione del secondo comma dell'articolo 94 della Costituzione, per cui la fiducia o la sfiducia al Governo devono essere votate su mozione motivata e per appello nominale. Il voto sulla fiducia, com'è risaputo, non ha la funzione di un'elezione del Governo: il Governo, per espressa disposizione costituzionale, non è eletto, ma deriva la propria investitura da un atto di nomina del Presidente della Repubblica, il quale atto di no-

mina è sufficiente per porre i ministri sia nel possesso dell'ufficio sia nell'esercizio delle funzioni, come risulta testualmente nell'articolo 93 della Costituzione. La fiducia segue in un momento successivo all'acquisizione da parte dei Ministri del loro *status* giuridico e all'inizio dello svolgimento delle loro mansioni (articolo 94 della Costituzione): è condizione di risoluzione, di perdita di efficacia a posteriori, di uno stato giuridico; altra questione riflette il quesito se sussiste la regola di correttezza, per cui la azione dei Ministri prima della fiducia deve limitarsi all'ordinaria amministrazione.

Esce anche dalla competenza regionale l'imposizione di vincoli alla proprietà privata, su beni mobili e su immobili; imposizione espressamente riservata alla « legge » dello Stato (art. 42 e 44 Cost.). Anche qui sarebbe sbagliato richiamarsi alla competenza in materia di agricoltura e foreste. Come ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale: « le singole competenze regionali debbono intendersi rigorosamente limitate così da escludere ogni esorbitanza in materie connesse di competenza statale, e senza pregiudizio delle implicazioni di questa competenza, la quale tutela gli interessi pubblici estranei alla sfera regionale » (Sent. 21 gennaio 1957, n. 23 e 17 aprile 1968, n. 27).

23. — Nell'articolo 63 dello Statuto in esame è seguita l'idea oggi diffusa che le Regioni di diritto comune avrebbero una propria competenza in materia di espropriazione per pubblica utilità e di limitazioni alla proprietà fondiaria. È curioso che una competenza tanto grave sia stata dichiarata proprio dai vari Bassetti, Calleri, Lagorio, come indiscussa, come se si trattasse di una potestà così connaturata delle Regioni a statuto ordinario, da non meritare neppure un proprio titolo normativo.

Anzichè dichiarare che la Regione ha una competenza specifica in materia, si è preferito parlarne incidentalmente, introducendo disposizioni per rafforzare la suddetta potestà, dandola come scontata: nel testo originario oggi emendato ma non nella sostanza si accenna solo a leggi della Regione « disciplinanti l'espropriazione per pubblica uti-

lità», col dichiarare che le stesse non potrebbero formare oggetto di *referendum* abrogativo regionale. Si è protestato contro una simile esclusione, col rilevarne il carattere poco democratico. La verità è che la competenza stessa è da negare. Si ricorda che il procedimento di espropriazione di pubblica utilità consegue da un particolare potere che può essere conferito solo dallo Stato con apposita legge (per l'articolo 42 della Costituzione) e, con taluni limiti, può essere attribuito anche alle Regioni a statuto speciale, in forza di proprie leggi regionali: così negli Statuti della Sicilia, all'articolo 14 lett. 3); della Sardegna articolo 4 lettera d); della Val d'Aosta, articolo 3 lettera c); del Trentino-Alto Adige, articolo 4 n. 4; del Friuli-Venezia Giulia, articolo 5 n. 11) statuti che, si ricorda ancora, sono stati approvati con legge di valore formalmente costituzionale.

Sarebbe, d'altra parte, erroneo credere che il potere di procedere ad espropriazione sia compreso nella materia dell'urbanistica prevista, dall'articolo 117 della Costituzione, nell'ordine delle competenze legislative delle Regioni di statuto ordinario.

Non si può confondere una competenza per materia con una competenza funzionale, ossia con l'attribuzione di un potere specifico, nè una competenza di materia può comprendere restrizioni dei diritti fondamentali. Basterà, infatti, scorrere gli Statuti speciali, approvati con leggi costituzionali, per accorgersi che la competenza per la materia urbanistica è stabilita con previsione distinta dalla competenza per il potere di esproprio. Si è poi notato che la previsione distinta della competenza per il potere di espropriazione, contenuta nell'articolo 42 della Costituzione, riproduce, più o meno, il disposto dell'articolo 29 dello Statuto albertino, dato nel 1848 (v. Bartolomei, *La espropriazione nel diritto pubblico*, parte gen., I, Milano, edizione Giuffrè, pag. 310, 311). Si tratta di un potere che ha ragioni proprie e del tutto indipendenti dall'urbanistica per il fatto solo di essere ben più antico della legislazione urbanistica.

24. — Per le considerazioni precedenti è da negare anche la legittimità dell'articolo 63 nel nuovo testo modificato dal Consiglio Regionale Lombardo.

A priori va negata una competenza della Regione in materia di esproprio, nonchè di limitazioni della proprietà fondiaria.

Non si può quindi discutere se sia da escludere il *referendum* regionale al fine di evitare l'abrogazione di norme in una materia sottratta alla competenza della Regione.

Per quanto concerne gli altri casi, ossia le leggi in materia tributaria e di bilancio, sembra che l'esclusione del *referendum* sia ammissibile, poichè l'articolo 75 della Costituzione, per quanto si riferisca solo alle leggi statali, pone tuttavia un principio d'ordine generale « ...i cui presupposti, se sono validi per l'ordinamento statale, lo sono a maggior ragione per gli ordinamenti regionali » (v. Martines, *Il Referendum negli ordinamenti particolari*, cit. pag. 70). Il principio risulta richiamato anche negli Statuti speciali (approvati con leggi costituzionali) della Sardegna (articolo 32, comma 4°); del Friuli Venezia Giulia (articolo 33, comma 2°).

Anche l'articolo 63 dello Statuto della Lombardia, nel testo modificato, in fondo riconosce l'esattezza della tesi qui sopra vista, poichè riconosce pacifica l'inammissibilità del *referendum* per abrogazioni di leggi tributarie e di bilancio senza limiti e senza condizioni.

Del pari fondata può ritenersi l'inammissibilità del *referendum* per disposizioni dello Statuto regionale, poichè lo Statuto non è una legge regionale e la Costituzione (all'articolo 123) parla di *referendum* solo « su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione ».

In linea di principio sembra da negare però alla Regione la potestà di prevedere preclusioni o limitazioni del *referendum* abrogativo per altre categorie di materie, non risultanti nella Costituzione o in leggi costituzionali.

Il *referendum* abrogativo, infatti, è da considerare come un atto normativo, secondo la tesi prevalente in Italia (V. Crisafulli *Atto normativo* voce in Enc. Dir. IV Milano Giuffrè 1958, pag. 254), ossia un atto giuridico

capace di innovare delle norme costitutive dell'ordinamento giuridico statutario» (Crisafulli, *Gerarchia e competenza*, cit. p. 786).

Il criterio fondamentale accolto nella nostra Costituzione, per conseguire un coordinamento tra tanti atti normativi e fonti giuridiche diverse risulta consistere nell'assegnazione a ciascuna di « una propria competenza distinta e separata da quella di ciascun'altra » si ha quindi come principio « differenziazione di atti (quindi di soggetti ed organi, di procedimenti, di forme) e corrispondente separazione di materie (per oggetti regolati o per territorio o per l'uno e l'altro elemento insieme) » (Crisafulli: *Gerarchia e competenza* cit. p. 805) a determinazione dei limiti di competenza per materia e per territorio e quindi prestabilite direttamente nella Costituzione, e non si può neppure pensare che fonti normative subordinate come gli Statuti delle Regioni di tipo ordinario abbiano a disporre in merito.

Nella lettera dell'articolo 123 è quindi contemplato l'atto normativo del *referendum* regionale, il cui ambito di competenza è esteso a tutte le leggi della Regione, salvo i limiti che si possono dedurre dalla Costituzione stessa. Nello Statuto regionale sono da fissare solo le regole « sull'esercizio », ossia sul procedimento, sull'attuazione e non sulla sfera di competenza, la quale nella nostra Costituzione è aspetto determinante della stessa natura e del carattere fondamentale proprio di ciascun atto normativo.

25. — Nel testo modificato dall'articolo 63 si propone anche d'introdurre una nuova figura di atto normativo di fonte del diritto. Con una brutta imitazione dell'articolo 138 della Costituzione si vorrebbe stabilire che le leggi regionali in materia di espropriazione o di limitazione della proprietà approvate con una maggioranza di due terzi dei componenti il Consiglio, siano sottratte al *referendum*.

Già si è visto come, secondo l'insegnamento del Crisafulli con la determinazione di particolari discipline e trattamenti, quali la cosiddetta « resistenza all'abrogazione », stabiliti per leggi contenenti regole di certe materie « vengono a delinearsi ulteriori sud-

divisioni all'interno delle stesse grandi categorie, rispettivamente, delle leggi statali e delle leggi regionali ».

Nel caso abbiano due requisiti, già visti: a) differenziazione di atti, quindi di procedimenti, di forme, di requisiti (*quorum*) e di trattamento (resistenza maggiore all'abrogazione, essendo escluso il *referendum*); b) conseguente separazione di materie da una disciplina comune. A proposito ancora il Crisafulli (*Gerarchia e Competenza* cit. p. 808 s.) avverte che nell'attuale ordinamento non solo si ha una distinzione di fonti in relazione a materie, ma che « ciascuno dei tipi generali di atti si articola in sottocategorie tra loro diverse quanto a forza innovativa ed a resistenza all'abrogazione ma di solito non individuabili per contrassegni formali (nel senso di modalità, tassativamente prescritte, dalla loro esternazione) ». In tale ipotesi « può accadere perciò, che un medesimo atto assuma una diversa forza a secondo del suo molteplice e vario contenuto regolativo (di ciò *su cui* disporre, e di quel che disporre e del *modo come* disporre).

Occorre quindi tener presente che in termini rigorosi non si può parlare di una legge regionale come categoria unica in quanto che vi sono figure diverse fra loro di leggi delle Regioni, disciplinata in modo minuzioso nella Costituzione e nelle leggi costituzionali competenti gli Statuti speciali.

Dalle considerazioni che precedono risulta quindi che nell'articolo 63, dopo le innovazioni approvate dal Consiglio regionale si propone di istituire una nuova figura di atto normativo, con una legge regionale di tipo diverso dalle figure già contemplate, con proprio procedimento e resistenza all'abrogazione e per materie nuove, non attribuite dalla Costituzione alle Regioni di diritto comune.

26. — La norma dell'articolo 47 nel testo modificato con la figura degli « incarichi a tempo determinato » a persone singole per l'esercizio di compiti amministrativi in concorrenza col pubblico concorso, appare in pieno contrasto col principio fondamentale del capoverso dell'articolo 97 della Costituzione. In ques'ultima norma si prevede la

possibilità di eccezioni « nei casi stabiliti dalla legge » ma è chiaro che si tratta di legge statale, in cui si prevedono casi in via generale ed astratta.

Nell'articolo 47 dello Statuto in esame si prevedono invece conferimenti d'incarichi per tempo più o meno prolungato in forza di una semplice delibera del Consiglio regionale con un'estrema elasticità.

Si potrebbe osservare in genere che lo Statuto regionale come norma di attuazione avrebbe dovuto dare una disciplina più particolare e completa nella materia degli uffici e delle assunzioni del personale, anzichè limitarsi a ripetere le dichiarazioni generiche dei testi costituzionali.

27. — L'intero articolo 69 sembra eccedere la materia dell'organizzazione interna della Regione, poichè la delega riguarda i rapporti con altri enti diversi e distinti.

Il primo comma di detto articolo 69 sembra solo ripetitivo della Costituzione, per il resto sembra da riconoscere sia pure con qualche rispondenza forse inutile la riproduzione dell'articolo 39 della legge n. 62 del 1953, che oggi rimane in vigore a titolo transitorio (in forza dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1970, n. 1084).

A noi sembra che la materia dovrebbe essere contemplata dalla legge statale, almeno nelle linee generali, non solo perchè eccede l'ambito di materia riservato agli Statuti regionali, ma anche perchè tutte « le funzioni » dei Comuni e delle Province, senza eccezioni e quindi anche delegate, devono venir determinate da leggi generali della Repubblica, secondo quanto dispone l'articolo 29 della Costituzione.

28. — Fra le norme sottoposte alla revisione del Consiglio regionale rimane l'articolo 70, che riguarda il controllo sugli enti locali, altra materia che a rigore pare estranea all'organizzazione interna e quindi alla competenza dello Statuto regionale, come risulta dall'articolo 123.

29. — Nell'articolo 130 della Costituzione è previsto che un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali.

Su una parte della legge n. 62 del 1953, ancora in vigore pur dopo la legge n. 1084 del 1970, la materia è stata regolata quasi completamente col rimandare agli statuti regionali la decisione se detto controllo debba esercitarsi nel capoluogo della Regione o se debba svolgersi in forma decentrata, nei capoluoghi delle Province, o perfino dei circondari con apposite sezioni (art. 56).

Nello statuto proposto all'esame una simile disposizione è rimasta pienamente inattuata, il che conferma che nel Consiglio regionale si è preferito ispirarsi ad una filosofia « Costituente » anzichè occuparsi di materie più aride anche se proprie della loro competenza in materia di organizzazione.

Nello Statuto si è quindi preferito rimandare ad una legge regionale, con una semplicità che pare proprio disinvolta.

Il legislatore ordinario rimanda a nostro avviso senza averne il potere allo Statuto regionale, gli autori dello Statuto regionale senza averne il potere a loro volta rimandano al legislatore regionale, che è a sua volta incompetente, secondo l'articolo 130 della Costituzione ove si parla di « legge della Repubblica ».

Anche qui si ha un'espressione ambigua nelle parole « nei modi stabiliti dalla legge regionale e nei limiti sanciti dalla Costituzione »: se l'articolo 130 della Costituzione parla di controllo esercitato da « un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti con legge della Repubblica », è chiaro che esclude una norma secondo cui il controllo dovrebbe esser esercitato dalla Regione nei modi stabiliti solo con legge regionale senza alcuna menzione di legge statale.

NENCIONI e TURCHI, relatori di minoranza