

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

---

(Nn. 1436, 1469, 1470, 1511 e 1512-A-bis)

## Relazione di minoranza della I<sup>a</sup> Commissione permanente

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORI NENCIONI e TURCHI)

SUI

### DISEGNI DI LEGGE

Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo,  
della Costituzione, dello Statuto della Regione Liguria  
(n. 1436)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri**

**NELLA SEDUTA DEL 2 DICEMBRE 1970**

---

Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo,  
della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto  
(n. 1469)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri**

**NELLA SEDUTA DEL 18 DICEMBRE 1970**

---

Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo,  
della Costituzione, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna  
(n. 1470)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri**

**NELLA SEDUTA DEL 18 DICEMBRE 1970**

---

Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo,  
della Costituzione, dello Statuto della Regione Puglia  
(n. 1511)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri**

**NELLA SEDUTA DEL 26 GENNAIO 1971**

---

Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo,  
della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania  
(n. 1512)

**presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri**

**NELLA SEDUTA DEL 26 GENNAIO 1971**

---

**Comunicata alla Presidenza il 16 marzo 1971**

---

ONOREVOLI SENATORI. — Gli estensori della presente relazione hanno inteso trarre occasione dalla discussione in Assemblea dei primi statuti regionali, sui quali la 1<sup>a</sup> Commissione riferisce al Senato, per esporre — come del resto ritengono farà il relatore di maggioranza — considerazioni e rilievi di carattere generale desunti dal complesso della discussione svoltasi in Commissione su tutti gli statuti fin qui esaminati: ciò giustifica i numerosi riferimenti a disposizioni di statuti non compresi tra quelli che vengono portati per primi all'ordine del giorno dell'Assemblea. Tale metodo, d'altra parte, ci è sembrato opportuno, ai fini di un esame organico della materia, per fornire, fin dall'inizio, una panoramica dei modi con cui le Regioni hanno inteso disciplinare le varie materie oggetto dei rispettivi statuti.

1. — In via preliminare non possiamo non manifestare sorpresa per l'assenza di una vera e propria relazione ai disegni di legge di approvazione degli statuti. Il Governo ci chiede di approvare un testo, come risulta dall'articolo unico di tutti i propri progetti, senza saperne motivare od esprimere le ragioni. Ci avverte che, nel merito dei singoli statuti, « il Governo si riserva di far conoscere il proprio pensiero e di formulare eventuali osservazioni nel corso dell'esame parlamentare ».

Il fatto è scorretto non solo politicamente ma ancor più giuridicamente, poichè la legge di approvazione, prevista nell'ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione, è tecnicamente intesa come « esplicazione di un potere di controllo » sulla « costituzionalità », in rapporto al contrasto con leggi o coi principi generali dell'ordinamento dello Stato, e intesa « anche all'accertamento dell'eventuale lesione dell'interesse nazionale », nei testi degli statuti approvati dai Consigli regionali. L'articolo 6 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è infatti preciso sulla materia, anche se la sua formulazione contrasta col paradigma posto dall'articolo 123 della Costituzione.

E non si tratta di una disposizione qualsiasi di una legge oggi tanto biasimata, anche se voluta dai democristiani proprio nel periodo della loro maggioranza assolu-

ta, ma « di una deduzione chiara delle norme costituzionali » come attesta il Mortati, autore non certo sospettabile di centralismo, a pagina 850 del secondo volume delle sue « *Istituzioni di diritto pubblico* » (edizioni CEDAM, Padova 1969).

Ora se una legge di approvazione è soprattutto un atto di controllo, sia giuridico che politico, non contiene norme nuove nè viene a confondersi con l'atto approvato, nonchè ad assumerne le caratteristiche, come da tanto tempo ormai ci ha insegnato Santi Romano. Il che significa che il voto deve essere l'espressione di un esame approfondito, di un ponderato giudizio, compiuto in precedenza, dato che non si può pensare ad una formazione progressiva, diremo assembleare, come avviene per le leggi cosiddette materiali o contenenti norme giuridiche: in queste l'espressione ultima della volontà parlamentare, data col voto, coincide con la norma; invece le leggi di approvazione non contengono norme, « se rientrano formalmente nella funzione legislativa, sostanzialmente sono parte della funzione ispettiva », per ripetere ancora le parole del Romano (*Saggio di una teoria delle leggi di approvazione*, ora in *Scritti minori*, edizioni Giuffrè, vol. I, a pag. 55).

2. — Dovremmo, quindi, supporre che il Governo abbia ritenuto che i testi degli statuti, presentati al Parlamento, siano conformi alla Costituzione, non contrastino coi principi generali, nè con leggi dello Stato e siano compatibili con l'interesse generale dello Stato o con gli interessi propri delle singole regioni. Solo che i motivi sarebbero da tener segreti, anche qui non sappiamo perchè, a libito assoluto del Consiglio dei ministri, il quale, se crederà, solo in un secondo momento, ci renderà noti i motivi per cui gli statuti sono da ritenere giuridicamente ammissibili ed opportuni.

È facile avvertire una grave violazione del principio della pubblicità di ogni atto ufficiale e dei suoi motivi, il quale principio regge il nostro diritto parlamentare. Ancora il Mortati ci avverte che « un obbligo di rendere noto il motivo può farsi valere anche nei confronti degli atti legislativi, nel limite in cui questi siano riconducibili

alla categoria degli atti discrezionali; ciò sembra avvenire nel caso di svolgimento di norme di principio poste dalla Costituzione » (vedi *Istituzioni*, cit., vol. I, pag. 241). Ora, l'iniziativa delle leggi, pur essendo parte del procedimento legislativo, assume una fisionomia propria, sia come atto formale sia per quanto riguarda la natura giuridica. Nell'iniziativa del Governo si ravvisa di solito un'espressione del potere di determinare l'indirizzo politico, e ciò in quanto si abbia manifestazione di potere discrezionale e non vincolato (v. Enzo Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, ediz. Giuffrè, Milano, 1961, pag. 179 segg.). Nel caso nostro si può ammettere che il Governo sia vincolato a presentare alle Camere il testo degli statuti, ma non già a chiederne l'approvazione comunque, poiché il voto favorevole è consentito solo dopo che la valutazione giuridica e politica sia tale da consentire una certa conclusione.

Se pertanto sussiste un obbligo di motivare tutti gli atti giuridici che siano espressione di volontà, rivolta ad un certo risultato, è chiaro che, nel caso in esame, l'obbligo è stato clamorosamente violato. Ora noi riteniamo che un tal obbligo generale è prescritto in forza di disposizione della Costituzione, almeno per quanto riguarda l'iniziativa del Governo: è noto che la presentazione dei disegni di legge del Governo è subordinata all'autorizzazione del Capo dello Stato (secondo l'articolo 87, comma IV, della Costituzione). Scrive a proposito Paolo Barile: « Si tratta certamente di un potere non formale, ma di sindacato della conformità alla Costituzione ed anche della opportunità » (v. *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, a cura del « Comitato per la celebrazione del decennale della Costituzione », ediz. Giuffrè, Milano 1958, pagine 156). Sarebbe assurdo solo dubitare che un esame del genere non richieda di necessità approfondita meditazione e soprattutto valutazione della tesi ufficiale del Governo, organo titolare dell'iniziativa, la quale non è assunta per nulla dal Presidente della Repubblica, quando compie l'atto di autorizzazione. Ora il pensiero ufficiale

del Governo, i motivi per cui si induce a chiedere che il Parlamento esprima il voto in un certo senso, devono risultare in un atto scritto, sembrando inammissibile un ritorno ai cosiddetti *arcana imperii*, alle pratiche segrete, proprie delle monarchie assolute e dei regimi conformi allo « Stato di polizia ».

3. — Nel nostro caso è probabile che l'atteggiamento del Governo dipenda da ragioni politiche, le quali però involgono aspetti di crisi delle istituzioni che si presentano come insuperabili.

La più immediata osservazione da farsi è che probabilmente il Governo di centro-sinistra si dimostra incapace, a causa delle proprie contraddizioni interne, a formulare un indirizzo politico nonchè a perseguirlo; e che pertanto preferisca « passare la mano » al Parlamento, con la proposta di votare una certa legge nel senso che appare accettabile alla maggioranza, compresi i comunisti, e col lasciarne in bianco la motivazione in modo da rimettersi in pieno alla volontà assembleare. Si firma una cambiale in bianco, le cui cifre saranno completate dal Parlamento. Si dirà che ciò dipende, come per il divorzio, dalle contraddizioni interne della maggioranza, dai conflitti dei partiti e gruppi di centro-sinistra, divisi tra i nostalgici del centrismo del 18 aprile 1948 e gli zelatori di nuove avanzate. Ma un Governo che non riesca nemmeno a dimostrare le ragioni delle proprie scelte, si dimostra incapace della propria funzione più alta, che è di dare ed anche di manifestare un « indirizzo politico ed amministrativo » unitario al Paese, come si legge nell'articolo 95 della Costituzione.

Ci troviamo davanti ad una delle situazioni tipiche di crisi nazionale: il Governo è legittimato a rimanere in carica per la fiducia conferitagli dalla maggioranza parlamentare in quanto riesca a dare una « politica generale » (art. 95 della Costituzione); così come sussiste un potere-dovere delle Camere parlamentari ad esprimere una maggioranza adeguata, altrimenti, come già abbiamo affermato nella sede dovuta, non rimane che il ricorso anche anticipato al voto del corpo elettorale.

Bisogna aggiungere che la rinuncia del Governo a qualsiasi iniziativa autonoma in materia di indirizzo politico (e dell'indirizzo politico è parte fondamentale la manifestazione del pensiero politico) contraddice ai principi della « forma di Governo ». Secondo lo schema del Governo parlamentare al Consiglio dei ministri spetta di assumere le iniziative, di formulare le proposte ed i programmi, al Parlamento di approvare o di disapprovare, fino a mettere in crisi lo stesso Governo, ma non mai di farsi, come organo, promotore. Nelle forme di governo d'assemblea, invece, l'indirizzo politico deriva da proposte non esterne, per così dire, ma interne alle assemblee stesse. Ora un passo delle « Relazioni » ai disegni di legge in esame sembra indicare che i Ministri abbiano pensato proprio a qualche cosa di simile. Dire « . . . il Governo si riserva di far conoscere il proprio pensiero e di formulare eventuali osservazioni nel corso dell'esame parlamentare », equivale ad invitare i membri delle Camere a farsi essi promotori delle valutazioni giuridiche e politiche — che nel caso di leggi di approvazione sono tutto — e che il Governo magari darà un contributo alla formazione, proprio rovesciando i termini consueti onde il Governo fa le proposte ed i parlamentari, in ipotesi, collaborano nel corso delle discussioni successive.

4. — Passando all'esame del merito, va notato che i diversi progetti di statuto rivelano una sconcertante analogia di motivi d'ispirazione di principi e perfino di criteri di redazione. Da ciò si può dedurre che la autonomia, proclamata dalla Costituzione, non sia servita tanto a dare modo a voci ed energie delle popolazioni locali di esprimersi, quanto a ripetere direttive comuni, uscite dalle centrali dei partiti; anziché « la reale partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione del Paese » si cerca, con monotonia uniforme, di seguire le direttive date da centrali di oligarchie professionali intese alla disgregazione del Paese. Certo vi sono delle varianti ma le ispirazioni risultano comuni.

Per comprendere il significato ed il contenuto dei testi formati dai Consigli re-

gionali, 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 l'autorevole 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 tal 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 interne 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 se-

condarie 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 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 neo-eletti 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, poiché, 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 Giovenco (*Natura giuridica della regione*, in *Rivista trimestrale di dir. pubbl.*, 1957, pag. 419 e seguenti); il Mortati, *Istituzioni*, (cit. II. pag. 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).

5. — 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 sarebbe 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.

6. — 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, 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 organizzatore (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.

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 statalismo, ma delle affermazioni dei principi democratici assoluti 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. 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-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:).

8. — Si può ancora aggiungere, sempre per spiegare la nozione di « organizzazione interna » che a proposito delle regioni si parla anche di « autonomia organizzatoria », 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 regio-

nali, 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 limitativa 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 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. La aggiunta delle disposizioni programmatiche o di certe forme propagandistiche come la partecipazione, il cosiddetto dovere d'informazione, l'incontro delle autorità regionali con i sindacati o con i giovani sedicenti (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.

9. — 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 », « secondo i principi della Costituzione » talora con la precisazione del carattere di « personalità giuridica » (art. 1 dello statuto del Lazio; art. 1 dello statuto della Liguria).

Ci sia consentito di ricordare che quanto meno si tratta di enunciazioni del tutto ripetitive ed inutili, poichè non solo nella dottrina giuridica si insegna, ma financo nelle affermazioni di parte i regionalisti hanno seguito a ripetere, che le re-



gioni costituiscono enti non sovrani ma « a livello costituzionale », ovvero enti autarchici costituzionalmente garantiti.

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 per-

sonalità 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.

10. — Lo stesso dicasi per le dichiarazioni di lealismo « secondo i principi fissati nella Costituzione », comprese all'articolo 1 degli statuti presentati. Si tratta di riferimenti della formulazione dell'articolo 115 della Costituzione, naturalmente con delle varianti.

Anche qui si tratta di asserzioni che potrebbero, per un verso, apparire inutili; per un altro, illegittime. Il dovere di osservare le norme costituzionali non può certo scaturire da una sorta di adesioni da parte dei singoli parlamentari locali, per la contraddizione che non consentirebbe soggetti giuridici creati in forza della Costituzione di decidere se osservare o no la Costituzione stessa. Non si ha nessuna sorta di patto federativo, e perciò 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 consi-

glieri 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.

È da aggiungere che alcuni statuti (Lombardia, Toscana, Liguria) contengono una definizione «equivoca, in quanto vi si parla di regione autonoma, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente statuto». 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 re-

gole 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 armonia 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.

11. — 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 al 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'accenno «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 entusiastica 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.

12. — Eccedono l'ambito della materia, organizzazione interna, la pretesa di definire i confini della propria Regione nonché 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 co-

stituzionali. 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 ciascuno 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 Crisafulli, 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 ripetere, 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 dai 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.

13. — 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 richiedeva 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).

14. — 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, 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 gene-*

*rale 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.

15. — 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. Risulta ad esempio imprecisa la definizione del secondo comma dell'articolo 1 dello statuto lombardo, in cui, a proposito della Regione, è dichiarato: « Essa esprime l'autonomo governo della comunità lombarda ». A parte i dubbi sulla consistenza della pretesa « comunità lombarda », va notato che l'espressione « l'autonomo governo » si presta anche a venire intesa come un riferimento al tipo di organizzazione definito come « autogoverno locale ». Concetto che rispecchia un modello intenzionale non accolto per le Regioni. Ma più gravi sembrano altre espressioni.

Nel secondo comma dell'articolo 1 dello Statuto del Lazio si afferma che « la Regione rappresenta unitariamente le istanze politico-sociali della popolazione e promuove la più ampia partecipazione delle autonomie locali e delle formazioni sociali al processo di sviluppo democratico ». La « rappresentanza degli interessi politici » nel linguaggio politico e costituzionale è termine da riferirsi propriamente allo Stato, piuttosto che ad un ente di autonomia, sia pure garantito in norme costituzionali. Dichiarare la capacità della popolazione del Lazio di affermare « in

maniera unitaria » propri interessi e di esprimere giudizi politici, equivarrebbe a dichiararne la capacità a porsi come lo Stato. Anche l'accenno « al processo di sviluppo » è tale da far pensare che si sia voluto indicare la forma di Stato. Si può, dunque, riconoscere una sorta di affermazione ideologica nel senso favorevole ad un neofederalismo: il Lazio come repubblicetta democratica, con un proprio potere costituente. Qualcosa di simile si legge anche nel primo comma dell'articolo 4 dello statuto del Piemonte però in contrasto con definizioni diverse date in altri articoli.

Una concezione della Regione come piccolo Stato è da riconoscere anche nell'articolo 4 dello statuto della Liguria, ove si leggono le parole seguenti: « La Regione favorisce la rimozione degli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale della Regione ».

È fin troppo evidente nel caso l'imitazione, per non dire la ripetizione, della seconda parte dell'articolo 3 della Costituzione; ove è contenuta una norma il cui significato, già chiarito in numerosi scritti, riguarda evidentemente l'azione che deve intraprendere lo Stato, nella valutazione integrale degli interessi generali, e non già la Regione, i cui poteri sono ben circoscritti. Analoghe considerazioni valgono per l'articolo 4 dello statuto dell'Umbria e l'articolo 3 dello statuto della Toscana. Si può ricordare come la seconda parte dell'articolo 3 sia considerata come elemento distintivo della stessa forma di Stato, (v. Paladin, *Il principio costituzionale della eguaglianza*, ediz. Giuffrè; Milano 1965, pagina 324 e segg.) e perciò come tale non pare facilmente riproducibile per altri enti minori, a meno di non volerlo del tutto svilire, o di promuovere le Regioni a Stati membri di Stati federali. Eccessano addirittura i limiti propri dello Stato federale le ultime parole contenute nell'articolo 4 dello statuto della Toscana, ove si afferma che « La Regione favorisce l'espansione delle relazioni economiche e culturali della Toscana con l'estero ». Si può ricordare, infatti, che di solito agli

Stati membri di una comunità federale si nega ogni attività di politica estera, concernente le relazioni internazionali, che sono riservate, invece, allo Stato centrale.

16. — 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'intero 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.

Pretese del genere sono affermate anche nello statuto dell'Umbria. Al capoverso dell'articolo 1 si può leggere: « Nel rispetto della Costituzione repubblicana e dei valori che la ispirano, alle norme del presente Statuto, "concorre" a promuovere il progresso civile e sociale della popolazione, la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche della comunità nazionale ed il rinnovamento democratico delle strutture dello Stato ». Il soggetto del verbo « concorre » evidentemente è la Regione dell'Umbria, cui si accenna

nel primo comma dello stesso articolo 1. Ma a parte l'infelicità delle espressioni adoperate, è interessante notare come si cerchi di dare veste giuridica ad un motivo di giustificazione per eventuali conati eversivi nel pretesto di conseguire « il rinnovamento democratico delle strutture dello Stato »: si vorrebbe dare così alla Regione una specie di potere costituente per introdurre la democrazia « vera ». Qual è poi la vera?

Analoga, anche se con qualche pretesa di maggiore finezza giuridica, è l'enunciazione contenuta all'articolo 1, terzo comma, dello statuto della Toscana: « Essa si colloca nell'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana come strumento di decentramento del potere, di rafforzamento della democrazia e di promozione delle autonomie locali ». Decentrare il potere, riguarda il modo di distribuirlo, evidentemente secondo criteri diversi da quelli sinora seguiti, mentre « rafforzare la democrazia », induce a pensare ad un processo di costruzione della forma di Stato (di cui all'articolo 1 della Costituzione), tuttora incompiuto, per cui sarebbe necessaria un'azione ulteriore, ancora non bene definita, la cui definizione è peraltro rivendicata dalle Regioni stesse.

17. — Negli statuti delle due regioni governate da maggioranze socialcomuniste non mancano, naturalmente, ripetizioni dell'articolo 3 della Costituzione, le quali, integrate con le disposizioni appena viste, rilevano il loro significato di giustificare movimenti volti ad operare trasformazioni radicali estese a tutta la Nazione. All'articolo 4 dello statuto dell'Umbria è dichiarato infatti quanto segue: « La Regione concorre a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, il libero esercizio dei diritti inviolabili dell'uomo e la pari dignità sociale di tutti i cittadini ». Nello statuto della Toscana all'articolo 3 si enuncia: « La Regione Toscana fonda la propria azione sui principi di libertà, di giustizia, di eguaglianza indicati dalla Costituzione e concorre a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ne limitano l'attuazione ». « Opera al fine di realizzare il pieno sviluppo

della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale del Paese ».

Si afferma, quindi, che in Italia ancora non è dato di godere dei diritti fondamentali, che non si consente ai cittadini di partecipare direttamente alla formazione della volontà politica generale, e si indica come rimedio la sovversione: il compito cioè di attuare tali principi non solo coi moti di piazza, ma anche e soprattutto con l'usurpazione di poteri; col trasformare cioè la Regione in « strumento di contestazione ».

Nei termini sopra indicati devono quindi leggersi anche le affermazioni dall'apparenza innocua, di cui all'articolo 8, comma primo, dello statuto della Liguria e di cui all'articolo 2, comma secondo, dello statuto del Piemonte. Si tratta di espressioni che, prese alla lettera, sembrerebbero quasi didascalie lapalissiane, nel senso che la « partecipazione dei cittadini » alle scelte politiche, alle funzioni pubbliche, al controllo dell'attività dei pubblici poteri, sarebbe necessaria per lo sviluppo democratico e per garantire i diritti di libertà e di eguaglianza.

Ma anche in questi casi bisogna tener sempre presente che la « contestazione » si è servita, come motivo di giustificazione, di un fatto vero, la divisione sempre più profonda che scinde nettamente il paese reale dal paese legale.

Solo che altra è la diagnosi del male, altro è il rimedio che si propone; possiamo accettare la diagnosi, ma diffidiamo di tanti rimedi generosamente elargiti.

In tutti gli statuti si insiste molto sulla « partecipazione », quasi come in armonia col bisogno prestabilito di diffondere una nuova parola d'ordine per le prossime lotte politiche.

Di scorcio si può assumere come nell'articolo 2, primo comma, dello statuto del Piemonte è contenuta una vera perla, che denota con quale serietà e rigore di pensiero lo statuto è stato approntato. Si legge infatti: « La Regione opera... esercitando la propria autonomia per realizzare l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale della

comunità regionale e nazionale. Secondo quanto abbiamo appreso in giorni lontani l'autonomia è un principio, un criterio piuttosto che un istituto. Ma a parte questa considerazione appare chiaro come si voglia introdurre una definizione di autonomia radicalmente diversa da quella oggi corrente ed accolta anche nella Costituzione.

L'autonomia è un principio riguardante la posizione giuridica di enti pubblici minori di fronte all'ente pubblico maggiore o sovrano, ossia di fronte allo Stato. È la libertà di determinazione consentita ad un ente, di solito, fornito del carattere di persona giuridica, « esplicantesi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione, o, più comprensivamente, la potestà di provvedere alla cura di interessi propri... L'autonomia, quindi, presuppone l'indipendenza da altri poteri e vale nell'ambito in cui questa si estende » (Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1969, II, pag. 771, 772). L'autonomia è una ripartizione di competenze; è un limite della competenza dell'ente sovrano.

Nella Costituzione si parla anche, al capoverso dell'articolo 3, di « effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » espressione evidentemente imitata dagli autori dello statuto del Piemonte. Ma alla Costituente nessuno si è sognato di confondere il concetto di partecipazione con quello di autonomia.

18. — Le dichiarazioni degli statuti regionali concernenti la decisione di attuare le condizioni idonee a rendere i cittadini capaci di godere della libertà e della eguaglianza, eccedono di certo i limiti dell'organizzazione in tema (es. articolo 3, comma primo, statuto Lombardia; 2, comma secondo, statuto Piemonte; articolo 4, comma primo, statuto Liguria; articolo 4, statuto Umbria; articolo 3, comma primo, statuto Toscana).

Analogo discorso è da farsi per le numerose disposizioni programmatiche, comprese nei diversi statuti, in cui si promettono molte cose: lavoro a tutti, servizi sanitari, assistenza sociale, casa, mezzi adeguati ad at-



tuare il diritto allo studio, difesa dagli inquinamenti e così via.

Alquanto moderate, rispetto agli altri testi, sono le promesse contenute nello statuto del Lazio (all'articolo 45); alquanto più esteso è l'elenco delle cose da attuare, che si può leggere nell'articolo 3 dello statuto della Lombardia e nell'articolo 4 dello statuto della Liguria; quasi in crescendo appaiono le prospettive del futuro del Piemonte negli articoli 4, 5, 6 e 7; fino a raggiungere l'ampiezza di progetti di riforma, davvero enciclopedica, negli statuti della Toscana (articolo 4) e dell'Umbria (articoli 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23).

Va notato che è facile riconoscere in non poche delle enunciazioni qui sopra riferite la riproduzione, spesso pedissequa, di numerose disposizioni cosiddette programmatiche della Costituzione. In altri casi si direbbe che i neocostituenti regionali abbiano cercato di promettere anche di più rispetto a quanto già promesso dalla Costituzione, e sinora rimasto inattuato per gran parte, come risulta dalla stessa ripetizione delle promesse del 1947.

Sia la promessa di nuove prestazioni sociali come anche la ripetizione, negli statuti regionali, delle norme programmatiche della Costituzione, appaiono entrambe 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 rigoro-

samente 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 " ».

19. — 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 nè 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 Co-

stituzione propria, data da un vero potere costituente locale), tranne quelle che gli siano state, con indicazione esplicita, impedito dalla Costituzione generale della federazione.

Per le Regioni, invece, 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 Costituzione, 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.

20. — Sempre sullo stesso argomento bisogna, altresì, ricordare come sia stato sempre tenuto fermo dalla Corte costituzionale il principio dell'illegittimità di leggi della Regione 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'inammissibilità 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, *Rinvi, 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.

21. — 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 speciali, 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 1958, 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 consista 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 del-

lo 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 disposizioni 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 la unità sistemica 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 dalla 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.

Si verrebbe, anche in questo caso, a cadere nella tendenza neofederalista con l'incoraggiare la dissoluzione dell'ordinamento dello Stato in tanti ordinamenti minori, ciascuno con proprie dichiarazioni di principio, non importa se di contenuto analogo (anche i cantoni svizzeri e gli Stati membri di Stati federali hanno ordinamenti qualificati per principi di contenuto omogeneo).

22. — Altro aspetto comune dei nuovi statuti regionali è dato dalle numerose disposizioni dedicate alla programmazione. Anche per questa parte si ha un vizio d'incompetenza assoluta, poichè appaiono del tutto oltrepassati i limiti delle materie statuarie di cui all'articolo 123 della Costituzione: la programmazione e la politica di piano eccedono, anzi sono cosa ben diversa, dall'organizzazione interna.

Nello statuto « moderato » del Lazio, all'articolo 44, si legge: « La Regione, soggetto autonomo del processo di programmazione, concorre, con proprie autonome iniziative ed indicazioni, alla determinazione degli obiettivi e degli strumenti della programmazione nazionale e formula programmi di sviluppo economico globali relativi al suo territorio ».

Breve, ma solenne è la proclamazione nell'articolo 4 dello statuto della Lombardia: « Le 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.

Espressione del tutto analoga si legge nell'articolo 5 dello statuto della Liguria; di politica di « piano » si parla anche nell'articolo 73 dello statuto del Piemonte.

Ancora per la Lombardia di Bassetti si proclama: « La Regione partecipa come sog-

getto primario alla programmazione nazionale... ». Pure la Regione Toscana socialcomunista si dichiara soggetto primario partecipe alla formazione ed all'attuazione del programma economico nazionale (art. 5 Statuto). Pure nel suo statuto il Piemonte (art. 73 Stat.) ove oggi presiede il conte Calleri di Sala, dottore in medicina, presidente della Cassa di Risparmio, ex qualunquista, ex liberale, vorrebbe porsi come « soggetto di programmazione », e « concorrere alla formazione ed attuazione del piano nazionale, secondo procedure fissate con legge dello Stato, e con la propria autonoma attività di programmazione ». E non basta poichè « il Piemonte dovrebbe operare », « nella politica di piano », anche « per superare gli squilibri territoriali, economici, sociali e culturali esistenti nel proprio ambito e fra le grandi aree del paese, con particolare riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno ». Forse da Torino partirà un nuovo Risorgimento, economico, sociale e culturale d'Italia, ed il conte Calleri sarà il nuovo conte di Cavour.

Una definizione giuridica davvero abnorme, per non dire amena, si riscontra nell'articolo 61 1° comma dello statuto della Liguria dove la Regione è qualificata « *organo di programmazione* ». Basta questa semplice lettura per mostrare quanto grossolana e frettolosa sia stata la redazione degli Statuti. Un organo infatti è per definizione sprovvisto della qualità di persona giuridica, ossia della qualità di « soggetto » in rapporti di diritti e doveri. Ora la Costituzione definisce le Regioni come enti autonomi, ossia enti forniti della qualità di persona giuridica, e non come « *organi* ». Nello statuto ligure si parla anche di organi della Regione.

Dire che la Regione è organo di programmazione, equivale a dire, sia pure in una maniera imprecisa e giuridicamente sgrammaticata, che le Regioni sono « organi » dello Stato, come il Parlamento, il Ministro, il Prefetto, il Questore, e così via.

Anche la piccola Umbria, pur senza altre definizioni, intende « concorrere, alla determinazione del piano economico nazionale, alla sua formazione ed attuazione » (art. 16 Stat.).

L'assurdità di simili pretese è fin evidente, ove si ricordi come sussista un limite assolu-

to 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.

23. — Oltrechè a partecipare alla determinazione del piano nazionale, ciascuna delle Regioni sopra nominate rivendica, come diritto inconcusso, la pretesa di darsi un piano proprio di carattere regionale.

Diremmo subito che alle Regioni a statuto ordinario va negata ogni potestà in materia di programmazione; a rigore di termini neppure è giustificato parlare di programmazione regionale nel senso proprio e tecnico della parola. Si possono ammettere come 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 economi-

co ». 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 programmi e controlli rientrano nella materia propria della riserva di legge.

È 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, in Atti del IV Convegno di Studi Regionali 1963, pag. 591*).

24. — Il criterio della globalità va, poi, escluso dalla considerazione che la Regione ha un ambito ben delimitato di competenza: ad esempio una programmazione « globale » della Liguria, concepita senza considerare l'industria, i porti, le comunicazioni d'interesse nazionale, ed altre materie che non è il caso d'indicare, sarebbe poco più di una esercitazione scolastica o di un registro di quelle promesse che i partiti detentori del potere amano fare alla vigilia delle elezioni. 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 coalizzarono 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, favorire il progresso, mi-



gliorame 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, come negli articoli 3 capoverso e 4, secondo comma, statuto Lazio, articoli 3 secondo comma e 3 statuto Liguria).

25. — Si notano tendenze a disporre interventi anche nei rapporti propri di diritto privato, con cautela, negli statuti del Lazio (articolo 45, primo e secondo comma); della Lombardia (articolo 3, settimo comma); mentre si arriva a pretendere di definire « la funzione sociale della proprietà privata » ed a dichiarare di promuovere le società cooperative nello Statuto della Liguria (articolo 4) ed in quello del Piemonte articolo 4), ove si parla nientemeno di riforma agraria con nuovi rapporti di proprietà, di affitto e nuove discipline delle imprese agricole, artigiane e commerciali. Assai esteso è l'articolo 4 dello statuto della Toscana, ove sono minutamente descritte le linee di una progettata riforma dei rapporti agrari e di molti altri ambiti.

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.

26. — In alcuni degli statuti regionali in esame è previsto l'istituto del « Difensore civico » a garanzia dei diritti del cittadino (articolo 38 statuto Lazio); e col « compito di chiedere notizie sull'Amministrazione regionale » o con « la funzione di constatare su richiesta o di propria iniziativa, la regolarità amministrativa » (articolo 14 statuto Liguria); o di curare « a richiesta di singoli cittadini, il regolare svolgimento delle loro pratiche presso l'amministrazione regionale » (articolo 61 statuto Toscana).

Quali che siano state le intenzioni, magari lodevoli, dei fautori di simili novità, è necessario tener presente che gli organi delle Regioni sono stabiliti in termini tassativi all'articolo 121 della Costituzione, ove sono menzionati solo il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente e, può aggiungersi, l'organo regionale di controllo di cui all'articolo 130 della Costituzione. Si possono ben ammettere logicamente ripartizioni ed articolazioni interne di detti organi, quali le Commissioni del Consiglio e gli assessorati della

Giunta; ma nessun organo distinto, con fisionomia propria può istituirsi.

In ispecie i controlli sugli atti delle Regioni, sia di legittimità che di merito, sono deferiti allo Stato (articolo 125 della Costituzione) e così pure la tutela dei diritti e degli interessi legittimi (articolo 24 e 113, e nel caso, articolo 134 della Costituzione) che deve essere affidata ad autorità indipendenti dai soggetti attivi. Affidare i controlli sugli atti e la garanzia dei diritti ed interessi dei cittadini ad un ente superiore ed esterno, ossia allo Stato, non contrasta con il principio di autonomia. Solo per lo Stato, in quanto sovrano, ed indipendente, risulta necessario istituire organi, come quelli giurisdizionali o come la Corte costituzionale, posti in condizione d'indipendenza o, come si dice, anche di « terzietà »: ma si tratta di organi pur sempre interni all'ordinamento, poichè non sarebbe possibile, almeno per ora, ricorrere ad autorità sopraordinate.

Si può ammettere, ed è auspicabile, che anche l'organizzazione amministrativa risulti regolata ed ordinata secondo una figura gerarchica, in modo da consentire ai cittadini interessati l'esercizio di ricorsi meramente amministrativi per denunciare l'invalidità degli atti lesivi di diritti e d'interessi. In una struttura amministrativa regionale nulla vi è che si opponga ad introdurre le figure del ricorso gerarchico proprio ed improprio, oltrechè dell'opposizione; ma si tratta di rimedi interni e propri della stessa pubblica amministrazione, la quale nel suo proprio ambito si articola nelle tre funzioni di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.

Il difensore civico, invece, è un istituto proposto ad imitazione di modelli desunti da altri ordinamenti, ove si è voluto istituire un « Commissario parlamentare », ossia designato dalle Camere parlamentari, con compiti permanenti di controllo e d'inchiesta nei confronti dell'amministrazione civile e militare. Si tratta, quindi, di un istituto di controllo « esterno » all'organizzazione amministrativa, e pertanto irriducibile alle indicazioni di cui all'articolo 121 della Costituzione; salvo che non si volesse usare di un termine pomposo al fine d'indicare un ufficio diremo della burocrazia regionale, ordinato

a svolgere compiti di controllo interno e di accettazione dei reclami. Ma sarebbero fuori di posto espressioni come garanzia dei diritti, controllo della regolarità amministrativa e così via, in cui, oltretutto, neppure è indicato se il futuro « Defensor civitatis » avrà compito circoscritto all'amministrazione regionale, ovvero esteso anche oltre.

Possiamo convenire sul fatto che i Consigli regionali, i singoli consiglieri ed anche commissioni rappresentative, da essi composte, esercitino un sindacato politico ed anche una funzione ispettiva nei confronti della Giunta e degli uffici dipendenti: una simile attività si può configurare anche per le amministrazioni comunali e provinciali.

Solo che ci appare del tutto assurdo, oltrechè manifestamente aberrante, che di Commissioni del genere facciano parte membri della Giunta, su designazione dei rispettivi Gruppi, com'è previsto al IV comma dell'articolo 21 dello Statuto piemontese, ove si prevedono anche compiti d'ispezione e di controllo nei confronti degli stessi componenti della Giunta. Dal Piemonte del 1970 ci arriva, così, la proposta d'introdurre nel nostro ordinamento una figura nuova di controllato-controllore.

27. — 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.

Tali disposizioni sono in contrasto con l'articolo 27 della legge n. 62 del 1953, oltrechè con le norme previste per le Regioni con Statuto ordinario. A parte la pretesa di modificare una legge dello Stato con norme delle Regioni, di cui si tratterà più oltre, va notato che 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 2°, 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 unanimamente 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 nomina 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 dello 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 l'azione dei Ministri prima della fiducia deve limitarsi all'ordinaria amministrazione.

28. — Sono da notare, oltrechè eccessi di competenza per materia, anche disposizioni che rompono l'ordine delle competenze funzionali: anche la pretesa delle Regioni di partecipare alla politica di programmazione nazionale o di formare piani regionali rientrano fra simili vizi d'incompetenza, se, come pare, la programmazione può considerarsi anche come il contenuto di un'attività dei pubblici poteri, distinta da altre per suoi aspetti particolari.

Da notare che in alcuni degli Statuti sottoposti all'esame si afferma che le Regioni di diritto comune avrebbero una propria competenza in materia di espropriazione per pubblica utilità e di limitazioni alla proprietà fondiaria (articolo 60 statuto Lombardia; articolo 55 statuto Piemonte; articolo 79 statuto Toscana).

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 connotata 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. Negli statuti della Lombardia, del Piemonte e della Toscana si accenna solo a leggi della Regione « disciplinanti l'espropriazione per pubblica utilità », 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 apposi-

ta 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 statuita 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, *L'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.

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).

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. La legge n. 62 del 1953 già ha regolato quasi completamente la materia 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).

In nessuno degli statuti proposti all'esame una simile disposizione è stata pienamente attuata, il che conferma che nei Consigli regionali si è preferito ispirarsi ad una filosofia « Costituente » anzichè occuparsi di materie più aride anche se proprie della loro competenza in materia di organizzazione. Tolto lo statuto del Piemonte, ove si è puramente riprodotta la disposizione dell'articolo 130 della Costituzione, senza ulteriori specificazioni, gli altri statuti hanno fatto rinvio, sia pure seconde nome ed in misure diverse, alle leggi regionali. Questa rinuncia ad esercitare una propria competenza, con la pretesa di rimetterla ad altra fonte, appare illegittima. Lo statuto delle Regioni di diritto comune e le leggi regionali di competenza concorrente sono due fonti distinte, ciascuna delle quali ha uno specifico ambito di materie: a) « l'organizzazione interna », lo statuto; b) « l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione », la legge regionale; ora nella Costituzione « organi » (art. 121 e 130) ed « uffici amministrativi » (art. 117 n. 1) delle Regioni appaiono come ben distinti e diversi.

Non solo, ma lo statuto è norma di attuazione della Costituzione; e la legge ripartita

è vincolata da principi dati nella legislazione statale. Bisogna aggiungere che lo Statuto della Regione appare inidoneo ad estendere la competenza della legge regionale; una fonte subprimaria come lo statuto (« in armonia colle leggi della Repubblica ») non può innovare, neppure in minima parte, nella competenza di un'altra fonte, pure subprimaria, da essa del tutto separata, e non subordinata, perchè contemplata nella Costituzione.

Abnormi appaiono in merito gli Statuti della Lombardia (art. 70) e della Liguria (art. 65), i cui Autori hanno del tutto ignorato l'articolo 130 della Costituzione, col rimettere tutta la disciplina dei controlli alla legge regionale, « in armonia coi principi costituzionali », usando un'espressione tale da far pensare che si tratti di una nuova sorta di potestà legislativa delle Regioni; con una maggior ampiezza anche in confronto della potestà riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale di disciplinare la materia dei controlli con leggi proprie, ma nei limiti dei principi sanciti nelle leggi dello Stato (art. 15 St. Sic.; 46 St. Sardo; 43 St. V. d'A.; 55 St. T. - AA.; 60 St. Friuli - V.G.).

30 — Bisogna aggiungere che molte disposizioni degli Statuti in esame contengono deroghe alla legge ordinaria, specie alla cosiddetta legge Scelba, che è divenuta un pò il bersaglio preferito dei regionalisti.

Ora, si può ben ammettere che la legge n. 62 del 1953 sia in parte contraria alla Costituzione, per essere penetrata nei limiti di materia definita nell'articolo 123 della Costituzione propria delle Regioni, ossia l'organizzazione interna. Naturalmente, il giudizio di legittimità costituzionale andrebbe fatto di volta in volta, per ciascuna singola disposizione, e non già in termini sommari e generici, come si è fatto da molti pseudo studiosi o pseudo esperti sulle note polemiche sia nelle Regioni controllate dal centro-sinistra che in quelle « rosse ».

Il discorso da fare è un altro, in quanto che anche ammessa l'incostituzionalità della legge Scelba, essa, fin tanto che rimane in

vigore, costituisce un limite invalicabile per gli statuti.

1) È pacifico che un Consiglio di Regione di diritto comune, nell'approvare il proprio statuto, non abbia facoltà di abrogare o modificare una legge dello Stato; e non è il caso di insistere troppo sull'argomento.

2) Neppure lo statuto potrebbe disporre come se la legge non esistesse, nel senso di dare una disciplina difforme, comunque, senza la pretesa di abrogare o d'invalidare la legge dello Stato, ma, al massimo, con lo scopo di renderla inoperante. Contro questa pretesa vi sarebbe pur sempre il limite costituito dalla lettera dell'articolo 130 della Costituzione, ove si dice che lo « statuto » delle Regioni di diritto comune deve risultare « in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica ». Dare una disciplina difforme a disposizioni di legge vigenti, con l'intenzione di renderle inapplicabili in pratica, significa tutto fuorchè armonia con la legge: significa anzi determinare incertezze e conflitti di fonti normative in un ordinamento, informato secondo il principio di prevenire od almeno comporre i conflitti secondo criteri di diritto.

3) D'altra parte la legge statale di approvazione dello statuto non servirebbe a determinare, nelle altre leggi dello Stato, l'abrogazione automatica o l'adeguamento delle norme in esse contenute, incompatibili con lo statuto medesimo. La legge di approvazione, come si è visto, non contiene norme giuridiche, ma è solo atto di controllo posto in essere con una legge formale: le leggi generali sono immodificabili per mezzo di un atto approvato legislativamente secondo il comune insegnamento (v. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, cit., pag. 71 s.), accolto anche dalla Costituzione nella norma di cui al III comma dell'articolo 81. Si tratta di una conseguenza del principio fondamentale che l'approvazione del Parlamento data con legge formale, non serve a trasformare in legge l'atto approvato: l'atto amministrativo, il contratto, il trattato, la concessione, rimarranno atto contrat-

to, concessione, trattato, nonostante l'approvazione del Parlamento (v. Romano, *op. cit.*, pag 49 e 69, e *passim*).

Ad esempio, l'autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale, in forza dell'articolo 80 della Costituzione, tipica legge di approvazione, non vale a rendere di per sè il Trattato esecutivo, ed occorre allo sco-

po un atto giuridicamente distinto. Anche l'approvazione per legge degli statuti regionali non vale ad assumerli nell'ambito delle norme primarie dello Stato, nonchè a renderli capaci d'innovare sulle norme di legge prima vigenti.

NENCIONI e TURCHI, *relatori di minoranza*