

Adalberto Wojtek Pankiewicz

IL REGIONALISMO NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

L'attuale dibattito sulle riforme istituzionali pone in posizione di preminenza una più significativa configurazione delle Regioni nel più generale assetto della Repubblica. Da più parti si ipotizza il passaggio ad una forma di Stato di tipo federale che si basi su una Regione molto più rafforzata nelle sue competenze e nella sua autonomia.

Anche il presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, il 2 giugno di quest'anno, pronunciando a Montecitorio, davanti alle Camere riunite, il discorso ufficiale per ricordare i primi 50 anni della Repubblica, nell'indicare il percorso politico-istituzionale per i prossimi mesi ed anni, dopo aver citato l'articolo 5 della Costituzione: "La Repubblica una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali", ha sottolineato che è di massima urgenza rispondere alle «sempre più vive e motivate richieste di autonomia, federalismo, di abbattere una concezione centralistica dello Stato».

Scalfaro ha puntato sul ruolo delle Regioni, esaltato dalla Costituzione non come «negazione dell'unità», «anzi ne è solenne conferma»: il regionalismo è «un no, severo e motivato, all'accentramento del potere». È indispensabile, ha proseguito Scalfaro, esaltare il ruolo dei Comuni e delle Province, evitando che «negato il centralismo statale» subentri un «centralismo regionale».

Tutto questo ci ha indotto a una rivisitazione, sia pure in modo essenziale e sintetico, del tema del regionalismo così come fu presentato all'Assemblea Costituente da alcuni protagonisti.

Quello del regionalismo, in particolare, e dell'autonomismo, in generale, come giustamente affermato da Michele Carducci in un recente convegno¹, è un problema che attraversa tutta la storia dell'Italia unita, dalla sua genesi alla sua consolidazione negli istituti giuridici della monarchia parlamentare.

L'ordinamento regionale è il prodotto di una lunga e travagliata evoluzione che cominciò a dare frutti apprezzabili solo negli anni '70.

Il presente scritto si propone non solo di ricostruire il dibattito che condusse alle scelte consacrate nella Costituzione repubblicana, dibattito per il vero già ampiamente approfondito e analizzato da tanti studiosi, ma soprattutto di evidenziare, anche riportando direttamente alcuni brani degli interventi più importanti, una serie di elementi, che forse potranno consentire una migliore focalizzazione del dibattito in atto.

Dopo la caduta del fascismo, riprese vita il movimento culturale e politico favorevole alle autonomie locali. Il risveglio dell'idea regionalista condusse, prima ancora del suo riconoscimento nella Carta costituzionale, a provvedimenti che in qualche modo anticiparono l'ordinamento regionale. Tra questi, in particolare, si deve ricordare lo Statuto speciale per la Sicilia, approvato con D. Lgt. 15 maggio 1946, n. 455. Così avvenne che l'Assemblea Costituente iniziò i suoi lavori in presenza di orientamenti ideologici, politici e giuridici in modo più o meno ampio favorevoli allo Stato regionale e comunque in contrasto con la precedente tradizione accentratrice, e di diverse disposizioni legislative in materia regionale già emanate.

Diversa era l'intensità e l'ampiezza delle forme di autonomia regionale proposte dai vari partiti presenti nell'Assemblea Costituente.

La Democrazia Cristiana, che si ispirava alla dottrina sociale cristiana, decisamente favorevole al pluralismo istituzionale, ed era l'erede del Partito popolare, fondato da Don Luigi Sturzo nel 1919, che aveva espresso forti tendenze autonomistiche, appoggiò apertamente un tipo di Regione dotata di potestà legislativa.

I Comunisti e i Socialisti avversarono il frazionamento dello Stato in regioni dotate di autonomia legislativa, perché consideravano tale situazione poco idonea alla realizzazione di grandi riforme sociali ed eco-

¹M. Carducci, relazione al Convegno «Le idee costituzionali della resistenza», svoltosi a Roma nell'ottobre 1995 per iniziativa della Fondazione Istituto Gramsci.

nomiche. Furono, però, propensi a riconoscere agli enti locali un'ampia autonomia amministrativa.

I Repubblicani sostennero a spada tratta la Regione e proposero una federazione di Comuni, vicina ad una concezione federativa dello Stato.

I Liberali, fedeli alla loro impostazione ideologica, consideravano l'autonomia regionale una garanzia del pluralismo ideologico e della libertà dei singoli e ne accettavano perciò la realizzazione.

Il regionalismo, in particolare il problema della potestà normativa regionale, è stato oggetto di ampio dibattito in sede di redazione del testo costituzionale. A dimostrazione di ciò, riteniamo di dover ricordare che, nell'ambito dei lavori preparatori della Costituzione, sui 140 articoli del progetto proposto all'Assemblea Costituente furono presentati 1663 emendamenti, dei quali 292 approvati, 314 respinti e 1057 ritirati o assorbiti. Questi emendamenti furono ripartiti in modo disuguale fra le singole parti del progetto. Infatti, solo su 3 articoli non si ebbero emendamenti; su 18 se ne ebbe uno solo; mentre il massimo di 102 emendamenti si ebbe sull'articolo 109 del progetto, quello che riguardava la potestà legislativa delle Regioni. Ciò dimostra quanto fu dibattuto soprattutto questo problema in seno all'Assemblea Costituente².

² Occorre ricordare che la Assemblea Costituente, composta da 556 deputati, definì un proprio assetto organizzativo costituendo una Commissione per la Costituzione, detta anche Commissione dei Settantacinque, presieduta dall'on. Meuccio Ruini; questa venne suddivisa in tre Sottocommissioni, al fine di facilitare e snellire le operazioni di redazione del progetto di Costituzione. Del problema regionale doveva occuparsi la Seconda Sottocommissione.

L'autonomia regionale, prima di essere discussa e deliberata dalla Seconda Sottocommissione, fu esaminata e redatta in articoli da un Comitato di dieci deputati, facenti parte della Sottocommissione stessa, presieduto dall'on. Gaspare Ambrosini. Nell'iter operativo dei lavori preparatori, un'altra figura chiave fu rappresentata dal Comitato di redazione, detto anche Comitato dei diciotto, presieduto dallo stesso on. Ruini, al quale la Commissione per la Costituzione affidò l'incarico di coordinare le formulazioni approvate dalle Sottocommissioni, redigendo un progetto organico ed unitario. Lo stesso Comitato di redazione ebbe, poi, l'incarico di rappresentare la Commissione dei Settantacinque di fronte all'Assemblea Costituente durante gli otto mesi di discussione pubblica. Quando il progetto di Costituzione fu predisposto, passò all'esame della Commissione dei Settantacinque, che vi apportò lievi modificazioni, approvando per la massima parte l'operato dei diciotto. Cosicché, il 31 gennaio 1947, il progetto di Costituzione fu presentato dalla Commissione dei Settantacinque alla Presidenza dell'Assemblea Costituente, accompagnato da una relazione dell'on. Ruini.

A detta di numerosi membri dell'Assemblea, la vera innovazione del progetto era costituita dalla Costituzione dell'Ente Regione. A questo proposito l'on. Ruini scrisse, nella sua relazione al progetto:

«L'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; e può avere portata decisiva per la storia del Paese. Il Comune unità primordiale; la Regione: zona intermedia ed indispensabile tra la Nazione e i Comuni».

Uno dei problemi fondamentali, legato all'istituzione della Regione, era, come detto, costituito dall'attribuzione al nuovo ente di poteri in materia legislativa. Ciò rappresentava il punto di maggiore innovazione rispetto al precedente ordinamento costituzionale, caratterizzato dall'accentramento dello Stato unitario. Nel progetto di Costituzione, questo importante aspetto venne regolato nel Titolo V - Le Regioni e i Comuni -, dagli artt. 109, 110 e 111³.

³ ART. 109 - La Regione ha potestà di emanare per le seguenti materie norme legislative, che siano in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento dello Stato, e rispettino gli obblighi internazionali e gli interessi della Nazione e delle altre Regioni: ordinamento degli uffici ed enti amministrativi regionali; modificazioni delle circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica; scuola artigiana; urbanistica; strade, acquedotti e lavori pubblici di esclusivo interesse regionale; porti lacuali; pesca nelle acque interne di carattere regionale; torbiere.

ART. 110 - La Regione ha potestà di emanare, per le seguenti materie, norme legislative nei limiti del precedente articolo e con l'osservanza dei principi e delle direttive che la Repubblica ritenga stabilire con legge allo scopo di una loro disciplina uniforme: assistenza ospedaliera; istruzione tecnico-professionale; biblioteche di enti locali; turismo e industria alberghiera; agricoltura e foreste; cave, caccia; acque pubbliche ed energia elettrica, in quanto il loro regolamento non incida sull'interesse nazionale e su quello di altre Regioni; acque minerali e termali; tramvie; linee automobilistiche regionali.

ART. 111 - La Regione ha potestà di emanare norme legislative di integrazione ed attuazione delle disposizioni di legge della Repubblica, per adattarle alle condizioni regionali, in materia di: igiene e sanità pubblica; istruzione elementare e media; antichità e belle arti; disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio; industria e commercio; miniere; navigazione interna; e in tutte le materie indicate da leggi speciali. Le leggi della Repubblica possono demandare alle Regioni il potere di emanare norme regolamentari per la loro esecuzione.

Ai nostri fini, è interessante analizzare il contenuto di tali articoli per cogliere la tendenza che prevalse in seno alla Commissione dei Settantacinque, che fu quella più autonomistica, e le basi sulle quali si sviluppò successivamente la discussione generale in Assemblea Costituente.

Come si nota leggendo gli articoli del progetto di Costituzione, la Commissione dei Settantacinque aveva attribuito alle Regioni ad autonomia ordinaria tre diversi tipi di potestà legislativa: la prima definita a volte esclusiva, a volte piena, a volte primaria; la seconda concorrente, o secondaria, o complementare; la terza integrativa e di attuazione. In base alla potestà esclusiva, prevista dall'art. 109, per le materie tassativamente elencate avrebbe dovuto essere la Regione, e non lo Stato, ad emanare le leggi, anche se nel rispetto delle norme della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, dei trattati internazionali, degli interessi nazionali e di quelli di altre Regioni.

A riguardo di ciò, l'on. Ambrosini riteneva che si incorresse in un equivoco considerando quella prevista da questo articolo un tipo di legislazione esclusiva:

“Infatti, anche per le materie poco numerose indicate nell'articolo 109, la Regione non può emanare norme legislative, se non in armonia con la Costituzione ed i principi generali dell'ordinamento dello Stato, e se non rispettando gli obblighi internazionali dello Stato ed inoltre (è opportuno metterlo in rilievo per la sua importanza) «gli interessi della Nazione e delle altre Regioni». Dovrebbe quindi cadere l'appunto fondamentale mosso all'art. 109, a proposito del quale si è incorso, io credo, in un equivoco quando si è creduto che tale articolo prevede un tipo di legislazione «esclusiva». A mio modo di vedere, la legislazione dell'art. 109 non è «esclusiva», perché è condizionata dalle suddette restrizioni preventive di sostanza e dalle altre successive restrizioni derivanti dalla facoltà attribuita dal successivo articolo 118 al Governo centrale di sospendere l'efficacia ed impegnare le norme legislative deliberate dalla Regione. Di legislazione «esclusiva» può parlarsi, secondo me, solo negli Stati federali riguardo alle materie attribuite dagli Stati membri allo Stato composto, secondo il sistema che cominciò ad attuarsi nella Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787, che è la prima Costituzione federale”⁴.

⁴ “La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente”, Camera dei Deputati, Roma 1970, vol. III, p. 2284.

In base alla potestà legislativa concorrente (detta anche complementare, poiché suppone che già vi sia una legge dello Stato), la Regione avrebbe dovuto legiferare in determinate materie, tassativamente elencate nell'art. 110, riservando allo Stato il diritto di stabilire attraverso apposite leggi "cornice", per ciascuna delle materie stesse, principi e direttive allo scopo di assicurare una certa uniformità di regolamentazione giuridica sul piano nazionale. Per ciò che concerne il terzo tipo di potestà legislativa, previsto nell'art. 111, la Regione avrebbe dovuto emanare norme legislative di integrazione e di attuazione, per adattare alle condizioni locali le leggi generali dello Stato.

Strutturata, in questo modo, però, l'autonomia legislativa dell'Ente Regione rappresentava una innovazione molto profonda e risultava quindi naturale che in Assemblea Costituente vi fossero diverse posizioni e differenti opinioni e motivazioni, che determinarono un dibattito molto acceso e complesso. Una parte dell'Assemblea era, infatti, pienamente convinta dell'importanza e della necessità di istituire il nuovo ente politico, attribuendogli poteri legislativi in misura più o meno accentuata; altri, invece, facendo riferimento alle difficoltà del momento e alla necessità di scelte più ponderate e approfondite, considerata l'importanza della decisione, ritenevano necessario rinviare alla futura Camera legislativa l'esame del problema. Infine, numerosi erano i contrari all'istituzione della Regione con potestà legislativa, in quanto essi ritenevano che tale ente potesse essere al massimo un semplice organismo amministrativo decentrato delle funzioni statali.

Cerchiamo, ora, di evidenziare le varie motivazioni che furono alla base degli interventi dei membri dell'Assemblea Costituente, sia a favore che contro la proposta del progetto. Un'attenta analisi dei tre articoli presentati fu effettuata dall'on. Einaudi, il quale era favorevole all'attuazione del principio del Governo locale, ma contrario al modo con cui si era inteso tradurlo in atto da parte di coloro che avevano formulato il progetto sulla Regione⁴. Egli sostenne che la determinazione delle competenze regionali non era stata ben meditata e mise in evidenza alcuni contrasti di contenuto fra l'art. 109 e gli artt. 110 e 111. L'art. 109 egli lo considerava ispirato ai principi della prudenza politica e della gradualità, ritenendolo perciò innocuo, in contrasto con chi vedeva nella legislazione esclusiva della Regione un elemento disgregatore dell'unità

⁵ *Idem* da pp. 1996-2004.

del Paese. Negli artt. 110 e 111, invece, a suo avviso, si era oltrepassato il limite della prudenza politica in modo pericoloso. In particolare Einaudi giudicava inopportuno, in questi articoli, l'inserimento di alcune materie, che costituivano un interesse economico prioritario per lo Stato, e per le quali non riteneva consigliabile né limitare a semplici direttive l'intervento statale, né attribuirne la regolamentazione alle Regioni. Fra queste materie egli citava per esempio, le acque pubbliche, l'energia elettrica e la disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio.

«Concludendo, - affermò Einaudi - la mia non è una critica, ripeto, del Titolo quinto: è un Consiglio, una speranza, che esso possa essere modificato così da attribuirsi agli organi locali ciò che agli organi locali spetta, così da non proporsi ideali economici assurdi, i quali farebbero rivivere condizioni sociali per sempre trascorse. Noi dobbiamo far sì che l'organismo che dobbiamo creare e che spero venga creato, riesca al suo fine maggiore, che è quello di suscitare l'interessamento degli uomini per gli interessi locali»⁶.

Altre critiche sul piano tecnico-legislativo furono sollevate, ad esempio, dall'on. Macrelli⁷, il quale non comprendeva la ragione per cui alcune materie, strettamente connesse ad altre, avevano avuto una collocazione diversa. Faceva l'esempio della beneficenza pubblica prevista nell'art. 109 e dell'assistenza ospedaliera inserita invece nell'art. 110, chiedendosi per quale motivo la seconda doveva appartenere a una serie di leggi di natura secondaria. Egli concluse il suo intervento affermando:

«Orbene, io ho detto una frase che amo ripetere anche qui, per spiegare appunto politicamente la necessità della Regione: per me le regioni sono come degli scompartimenti stagni, sono delle paratie che servono di fronte ai pericoli delle dittature. Se in un certo momento dovesse balzare alla ribalta della storia qualcuno per imporre ancora una volta la legge della violenza e ricacciare nel buio di un passato di umiliazione la nostra vita, le regioni saprebbero difendere la loro libertà e la libertà della Patria»⁸.

⁶ *Idem*, p. 2003.

⁷ *Idem*, pp. 2162-2164.

⁸ *Idem*, p. 2164.

Durante il dibattito, emersero ulteriori rilievi di questo genere tesi sempre al fine di ottenere chiarificazioni da parte della Commissione. Entrando nel vivo della discussione, vediamo che, secondo coloro che manifestavano parere sfavorevole all'autonomia legislativa regionale, un pericolo che poteva verificarsi era quello di scivolare verso la configurazione di uno Stato federale, con relative conseguenze per l'unità nazionale; tale rischio era condiviso da dall'on. Preti e dall'on. Dugoni. Preti affermò:

«Eccoci così improvvisamente di fronte ad un progetto di Costituzione, il quale comincia con l'attribuire alla Regione la potestà legislativa. Vi è una legislazione esclusiva, e vi sono due tipi di legislazione concorrente con quella dello Stato; e qui non voglio scendere ad un esame particolare. Mi basta però notare questo - e credo sia sufficiente - che l'attribuzione della potestà legislativa alla Regione porta di per sé il Paese sull'orlo del federalismo, o, perlomeno, crea una pericolosissima forza centrifuga. Larga o stretta che sia la sfera di competenza legislativa della regione, poco importa. Né certo io oserei dire che molto vasta sia la competenza legislativa che il progetto riconosce alla regione stessa; onde mi parrebbe del tutto fuori strada colui il quale credesse che restringendo la competenza legislativa regionale ci si possa garantire dal pericolo federalistico e anti-unitario. Non è questione di materia da assegnare o da non assegnare alla competenza legislativa della regione: è la stessa potestà legislativa della regione che qui entra in causa. Ora, ripeto, la sola esistenza di una qualsiasi potestà legislativa regionale, con la implicita possibilità di creare conflitti tra la legislazione dello Stato e la legislazione della regione, conflitti che finirebbero inevitabilmente per impostarsi sopra uno sfondo politico, basta a porre in essere la possibilità di slittamento centrifugo e federalistico»⁹.

Dugoni disse:

«Io lascerò ad altri più qualificati di me il compito di discutere dal punto di vista strettamente giuridico se siamo in presenza di uno Stato federale o meno con l'attuale progetto di Costituzione. Io, e con me Santi Romano, Biscaretti di Ruffia, ed altri grandi giuristi, sono convinto che, così come è impostato il problema regionalistico, ci si trova in presenza di uno Stato fe-

⁹ *Idem*, p. 1961.

derale. Prima di tutto infatti la regione è arbitra del proprio statuto in quanto ogni regione se lo dà da sé; essa ha un diritto di legislazione primario, il che esclude l'intervento dello Stato in determinate deliberazioni della regione; ed infine noi siamo in presenza di poteri di autodeterminazione della regione, che costituiscono proprio il terzo elemento perché si possa parlare di uno Stato federale»¹⁰.

La pensava in modo del tutto diverso l'on. Zotta, a parere del quale il pericolo di uno scivolamento verso lo Stato federale era infondato. Egli, infatti, affermò:

«Mi si consenta l'obiezione: lo Statuto siciliano scivola verso lo Stato federale, perché il potere legislativo è attribuito col semplice vincolo del rispetto della Costituzione; ma nel nostro progetto, il potere legislativo è sottoposto a due condizioni, una formale ed una sostanziale. Quella formale è la subordinazione alle leggi costituzionali e all'ordinamento giuridico della Nazione, cioè alla coscienza giuridica unitaria del Paese. Quella sostanziale è la subordinazione agli interessi della Nazione e delle altre Regioni. Con questa duplice subordinazione, più che di autonomia legislativa, si deve parlare di potere legislativo delegato. Manca dunque il presupposto fondamentale, perché possa configurarsi lo Stato federale»¹¹.

Occorre ricordare che, per fugare il timore di uno Stato federale, l'on. Ambrosini nella sua relazione consegnata alla Commissione dei 75, aveva chiarito che lo Stato regionale, figura da lui elaborata, era una cosa completamente diversa dello Stato federale. Considerando, infatti, la genesi degli istituti, egli aveva sottolineato come nello Stato federale i singoli Stati membri, nel momento in cui creano con un patto la federazione, non si privano della sovranità originaria; nello Stato regionale, invece, il processo generatore è esattamente il contrario: non sono le Regioni che creano lo Stato, ma è lo Stato che crea le Regioni come enti dotati di autonomia politica e ne determina i poteri e le funzioni.

Ultimo a intervenire per tentare di fugare i timori federalistici fu l'on. Bosco Lucarelli, il quale affermò:

¹⁰ *Idem*, p. 1988.

¹¹ *Idem*, p. 1994.

«Mi pare che la disposizione dell'articolo 106 sia chiarissima: «La Repubblica Italiana, una e indivisibile». Quindi, noi vediamo il problema dell'autonomia regionale nel quadro dell'unità e dell'indivisibilità della Patria. Questo deve essere chiaro ai nostri animi ed alla mente di tutti, perché non possano sorgere preoccupazioni, che attraverso la costituzione dell'ente regionale si possa dividere e spezzettare l'Italia»¹².

Nel corso del dibattito nell'Assemblea Costituente, coloro che erano contrari all'istituzione del nuovo Ente dotato di poteri legislativi, mossero anche altri tipi di critiche. In particolare paventarono un moltiplicarsi di meccanismi burocratici ed un sovrapporsi delle legislazioni regionali con quella statale. L'unica cosa realmente condivisa era l'esigenza di attuare un decentramento amministrativo e non politico dello Stato. Questa posizione sostennero Gullo Fausto, Nobile, Carbone e Colitto.

A parere dell'on. Gullo non bisognava fare della Regione un ente politico con facoltà legislativa, cosa che avrebbe costituito un serio ostacolo al progresso dello Stato. Sarebbe stato opportuno, invece, attuare solo alcune riforme del centralismo burocratico, poiché era convinto che nel momento in cui si fosse data alla Regione una larga facoltà legislativa primaria e complementare si sarebbe creato un ente politico di tale vastità, da tener testa allo stesso Stato¹³. Egli, inoltre, affermò:

«E si dice anche e sul serio che questa potestà legislativa può essere anche atteggiata in maniera diversa da regione a regione. Si pensa anche, insomma, ad una diversità di regimi regionali. Ma dove si va a finire? Crede davvero l'on. Einaudi che il solo risultato dannoso di un fatto simile sia che l'avvocato debba studiare dieci leggi anziché una sola? È audace pensare che il risultato sarà soltanto questo, quando avremo creato diverse legislazioni regionali, tutte vigenti sullo stesso territorio nazionale, e di fronte ad esse ci sarà una legislazione statale, la quale invano si affaticherà a coordinare tanti ordinamenti diversi»¹⁴.

L'on Nobile sostenne che sarebbero sorti gravi problemi dividendo il paese in tante Regioni autonome, ognuna con un'Assemblea legi-

¹² *Idem*, p. 2060.

¹³ *Idem*, p. 2011.

¹⁴ *Idem*, p. 2011.

slativa avente il diritto di legiferare o meno su materie solo in apparenza di interesse regionale, ma in sostanza di interesse nazionale. Egli affermò ancora:

«Io non credo che il popolo italiano domandi una tale assurda riforma. Tutto ciò che gli Italiani oggi domandano è che si riorganizzi la vita economica del Paese, si ricostruisca quello che è andato distrutto, si combatta la disoccupazione, si pongano le condizioni necessarie per elevare il livello economico e culturale delle classi più diseredate, si consolidino le istituzioni democratiche. Essi domandano inoltre che le funzioni dello Stato si decentrizzino. È un'antica aspirazione, un problema vecchio di almeno mezzo secolo. È ridicolo che per sbrigare una piccola faccenda amministrativa o giudiziaria un calabrese, un lombardo, un sardo debbano recarsi a Roma. Si sente il bisogno di decongestionare questo enorme centro statale che è Roma, sveltirlo, renderlo efficiente. Se l'ordinamento regionale significasse questo, non credo vi sarebbe alcun italiano che non l'approverebbe ad occhi chiusi. Ma così come ci viene presentato esso, al contrario, significa un moltiplicarsi di meccanismi burocratici, che interferiranno l'uno con l'altro; il sovrapporsi di una rete di ventidue burocrazie regionali, a quella statale. Significherebbe soprattutto la disgregazione dell'unità nazionale»¹⁵.

L'on. Carboni sostenne che inevitabilmente la creazione di un ente politico costituzionale, avente potestà legislativa, avrebbe determinato motivo di concorrenza con lo Stato, cosa ammessa dagli stessi compilatori del progetto. Egli, infatti, dichiarò:

«I compilatori del progetto ammettono la possibilità del pericolo e, prevedendo conflitti tra la Regione e lo Stato, oltre che fra le singole Regioni, hanno proposto che il Governo possa rinviare i disegni di legge al Consiglio regionale, e, qualora siano confermati, possa impugnarli per incostituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, o nel merito dinanzi all'Assemblea nazionale. Ma la necessità di organizzare una procedura apposita per dirimere i conflitti deve consigliare a procedere con estrema cautela ed a considerare se non sia meglio creare la Regione come ente autarchico dotato di larga competenza amministrativa, ma non di poteri legislativi e specialmente di poteri legislativi tanto vasti e complessi»¹⁵.

¹⁵ *Idem*, p. 2045.

¹⁶ *Idem*, p. 2071.

L'on. Colitto domandò quali compiti, diversi e distinti da quelli che sarebbero stati assegnati alla Provincia, si sarebbero dovuti assegnare alla Regione, considerando che l'ente Provincia aveva ormai quasi un secolo di vita ed aveva avuto un ruolo fondamentale nell'organizzazione amministrativa e politica dell'Italia. Era altresì convinto che anche limitando l'autonomia regionale alla sola potestà regolamentare, ciò avrebbe potuto determinare inconvenienti da non sottovalutare. Egli affermò:

«Io sono perfettamente convinto che, pur essendo ristretto il campo di azione, la produzione legislativa sarà abbondantissima. Una volta costituiti gli organismi regionali con i relativi parlamenti, essi saranno fatalmente portati a moltiplicare le leggi, a regolare di nuovo con norme speciali quello che al centro è stato regolato con norme generali, a disciplinare a modo proprio al sud quello che è stato disciplinato a modo proprio al nord, a fare a Campobasso quello che è stato fatto a Benevento, anche non essendovene bisogno. Ora vi è un'esigenza molto modesta, ma molto sentita non solo e non tanto dagli uomini di legge, quanto dell'uomo comune, dal professionista, dal commerciante, dall'industriale. L'esigenza è questa: ridurre al minimo possibile le disposizioni legislative, porre un argine alla farragine delle leggi»¹⁷.

Tra i sostenitori del progetto, in particolare sono da segnalare gli interventi di Zuccarini e Ruini, i quali per evitare che se ne dessero interpretazioni sbagliate, vollero precisare il vero significato del termine «potestà concorrente». Tale potestà doveva intendersi non nel senso meramente letterale del termine, di legislazione in concorrenza, in gara con quella dello Stato, ma nel senso di cooperazione e collaborazione al perfezionamento della legge. In base a questi chiarimenti emergeva con chiarezza che in tante materie la Regione poteva liberamente legiferare, dopo, però, che la legge dello Stato aveva stabilito principi e criteri generali, anche al fine di garantire una certa uniformità tra le legislazioni regionali.

Un altro argomento che poteva far propendere per un decentramento legislativo era l'esigenza, assai sentita, date le gravi crisi in atto nel sistema parlamentare, di efficienza e funzionalità del Parlamento

¹⁷ *Idem*, p. 2107.

stesso. Convinti assertori di ciò erano, in particolare, Uberti e Zuccarini.

L'on. Uberti affermò:

«Anzitutto è in atto una crisi nel sistema parlamentare che è gravissima. La seconda Sottocommissione l'ha attentamente studiata e ne andremo discutendo quando arriveremo al titolo riguardante il Parlamento. Se noi lasciamo sulle spalle degli organi centrali del potere legislativo il compito di dover provvedere a tutti i problemi sempre crescenti della complessa vita moderna, il Parlamento ne sarà oberato e non potrà svolgere la sua azione. Vediamo noi stessi nella Costituente, in questa Assemblea che non ha i compiti del Parlamento ordinario, che ha lasciato al Governo tutti i compiti di carattere legislativo, vediamo quali difficoltà abbiamo incontrato nel discutere accanto al problema fondamentale della Costituzione le due leggi sulla cinematografia e sulla legge comunale e provinciale. Immaginate che cosa accadrà quando tutti i problemi dovranno essere esaminati e approvati dal Parlamento!»¹⁸.

Simile fu l'intervento dell'on. Zuccarini. Egli dichiarò:

«C'è un altro problema che solo la Regione può risolvere: quello della funzionalità del Parlamento nazionale. Ma francamente crede l'Assemblea parlamentare, con l'esperienza che ne ha fatto in questo periodo, di essere in condizioni di affrontare e risolvere convenientemente tutti i problemi della vita dello Stato? Crede veramente, prendendo nota di tutte le leggi che vengono sfornate giorno per giorno e di cui ci dà notizia la Gazzetta Ufficiale, di poter assolvere alla sua funzione legislativa? O pensa invece, appunto per lo svilupparsi dei compiti dello Stato, appunto perché lo Stato si occupa oggi di troppe cose, di troppe minuzie, che non sia indispensabile ridurre la sua funzione legislativa a pochi compiti essenziali di carattere veramente nazionale, demandando tutti gli altri compiti più minuti alle Assemblee della Regioni, le quali su certe materie, oserei dire in tutte le materie, potranno con maggior competenza, con maggiore interesse, con maggiore capacità risolvere ed affrontare i problemi che direttamente ci riguardano e che sono i quattro quinti almeno di tutta la legislazione?»¹⁹.

¹⁸ *Idem*, p. 2012.

¹⁹ *Idem*, p. 2228.

Approssimandosi la conclusione della prima fase del dibattito, poteva notarsi un avvicinamento delle varie posizioni. Gli stessi autonomisti più accesi, infatti, si erano dichiarati pronti ad accettare una formula intermedia di legislazione regionale e ciò a conferma che non vi era più una posizione di contrapposizione assoluta fra le parti. Dalla discussione generale, che si concluse il 10 giugno 1947, balzava evidente che la tesi regionale più autonomistica, già prevalente in Commissione dei Settantacinque per un piccolo scarto di voti, avrebbe potuto ottenere solo una contrastata vittoria, mentre sarebbe stato auspicabile che l'ordinamento regionale, per la sua portata profondamente innovatrice, fosse stato deliberato con larga maggioranza di consensi. A tal fine, il Comitato di redazione promosse un'intesa fra gli esponenti dei vari gruppi parlamentari sulla base di un nuovo testo, nel quale unificando i tre articoli del progetto si rinunciava al tipo di legislazione esclusiva e si concentravano in una sola figura la legislazione concorrente e quella integrativa. L'articolo, così concordato, fu presentato dal Comitato di redazione nella seduta del 1° luglio 1947. Esso nella sua parte introduttiva così recitava: «La Regione ha potestà di emanare norme legislative nei limiti delle direttive e dei principi generali stabiliti con leggi della Repubblica per le seguenti materie». Dato che si era rinunciato alla legislazione esclusiva, non sembrò necessario al Comitato di redazione, e l'Assemblea condivise questo parere, inserire fra le altre limitazioni, quelle della necessaria armonia delle leggi regionali con la Costituzione e del loro rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, poiché considerate implicite. Da parte dell'on. Mortati ci fu la proposta di sostituire le parole iniziali del testo concordato con "La Regione emana", chiarendo di voler attribuire la competenza legislativa alla Regione "in modo esclusivo", sicché «nel caso che la Regione non la eserciti, non ci può essere altro organo che la sostituisca»²⁰. L'Assemblea approvò, dopo che l'on. Ruini ebbe dichiarato che le osservazioni dell'on. Mortati coincidevano con l'intendimento della Commissione, quindi indipendentemente dalla approvazione dell'emendamento Mortati, doveva restare

«ben chiaro che il significato della formula del Comitato è che la Regione ha una potestà legislativa, in dati limiti, che non può esserle sottratta; ma che può anche non esercitare»²¹.

²⁰ *Idem*, p. 2493.

²¹ *Idem*, p. 2493.

Anche l'on. Tosato si soffermò, nel suo intervento sul concetto di autonomia legislativa dichiarando che

«Non è nemmeno possibile accettare l'altra formula proposta, secondo la quale la Regione potrebbe essere soggetto di una potestà legislativa soltanto delegata, perché quando si tratta di potestà legislativa delegata si esclude una competenza legislativa propria della Regione che, invece, noi riteniamo necessaria e indispensabile per l'affermazione di una vera e propria autonomia regionale. Autonomia che deve essere costituzionalmente garantita, e non rimessa alla discrezionalità del Parlamento»²².

Tali interventi evidenziano che la Costituzione, per le materie elencate nell'articolo, pone determinati limiti alla potestà legislativa della Regione, ma ne pone anche uno allo Stato, il quale, per quelle materie, deve limitarsi all'approvazione di principi fondamentali. Superando questo limite, lo Stato invaderebbe la sfera riservata alla potestà legislativa delle Regioni.

Su quest'articolo l'on. Bozzi espresse il suo punto di vista. Egli considerava la potestà normativa della Regione come subordinata e condizionata all'esistenza di leggi della Repubblica, e si chiedeva come la Regione avrebbe potuto difendersi nel caso la legge dello Stato non avesse lasciato limiti in bianco o li avesse lasciati in misura eccessivamente ristretta²³. L'on. Ambrosini rispose all'on. Bozzi, escludendo nel modo più assoluto che la potestà dello Stato potesse giungere ad avere un carattere "proibitivo", di inibizione alla Regione della possibilità di emanare norme, anche se complementari nelle materie rientranti nella sua competenza legislativa²⁴.

Il testo dell'articolo concordato parlava di "direttive e principi generali". L'on. Tosato propose con un proprio emendamento di sostituire "nei limiti dei principi fondamentali", formula, quest'ultima, approvata poi dall'Assemblea Costituente, allo scopo di chiarire che non si trattava dei principi generalissimi di tutto l'ordinamento giuridico, ma di principi particolari, determinati da leggi dello Stato, e riferiti alle singole materie attribuite alla legislazione regionale. Nell'illustrare la sua proposta, l'on. Tosato affermò fra l'altro:

²² *Idem*, p. 2472.

²³ *Idem*, p. 2456.

²⁴ *Idem*, p. 2476.

«Con questa formula qualsiasi preoccupazione dovrebbe cadere. È chiarito e precisato che la legislazione regionale potrà intervenire in tutte le materie elencate, ma intervenendo in queste materie, essa dovrà comunque rispettare i principi stabiliti, relativamente ad esse, dalla legislazione dello Stato. S'intende che il richiamo a tali principi è mobile, non statico. Lo Stato potrà sempre modificare, rinnovare i principi. In ogni caso la legislazione regionale dovrà sempre adeguarsi ai principi modificati o nuovi posti dalla legislazione statale»²⁵.

Anche il relatore on. Ambrosini aveva chiarito che i principi fondamentali "sono quelli che il legislatore andrà segnando nelle singole leggi". Per far comprendere esattamente che cosa si intenda per principi fondamentali, tanto l'on. Ruini che l'on. Ambrosini si richiamarono al diritto pubblico tedesco e parlarono di "Rahmengesetzen", cioè di leggi cornice «entro i cui limiti potranno essere emanate dalle Regioni norme legislative secondarie, integrative, di applicazione, per poter adattare quei principi alle esigenze ed alle condizioni locali»²⁶.

In diversi interventi l'on. Ambrosini, parlando dell'art. 110 del progetto, riferito alla potestà legislativa concorrente, aveva sottolineato l'inesattezza della formula "dei principi e delle direttive che la Repubblica ritenga stabilire con legge", preannunciando quindi una nuova formula in cui si sarebbe parlato di principi "stabiliti con leggi della Repubblica", allo scopo di affermare senza possibilità di equivoci che la Regione può legiferare, quando già esiste una legge dello Stato. Questa formulazione alla fine fu approvata. L'on. Ambrosini ne esplicitò meglio poi, il significato, affermando che la Regione doveva aspettare, per emanare norme sue, che lo Stato emanasse nuove leggi nelle materie elencate; per tutte le quali vi era già una legislazione vigente, che sarebbe rimasta in vita fino a che il Parlamento nazionale non l'avesse modificata. Egli dichiarò:

«A noi sembra che la risposta sia semplice: resta in vita tutta la legislazione esistente. Non occorre dettare in proposito un'applicativa norma esplicita, giacché si tratta di una conseguenza implicita, necessaria. Ipotizzare una conseguenza diversa significherebbe ammettere la possibilità che si stabili-

²⁵ *Idem*, pp. 2473-2474.

²⁶ *Idem*, p. 2248.

sca il vuoto nell'ordinamento legislativo, per lo meno relativamente ad un determinato gruppo di materie. Ora, questo non è possibile»²⁷.

Nel proseguo del suo intervento, l'on. Ambrosini rispose all'interrogativo posto dall'on. Lami Starnuti: e cioè cosa sarebbe successo se la Regione fosse rimasta inattiva. Egli precisò che sarebbero rimaste in vigore non solo tutte le leggi, ma anche tutti i regolamenti dello Stato, che regolano la determinata materia. E aggiunse:

«Non è necessario prescrivere per la Regione un termine perché essa eserciti la potestà legislativa attribuitale, giacché nessun danno può venire alla Regione dal mancato o tardivo esercizio di tale potestà»³⁵².

Il silenzio della Regione aveva quindi il valore di conferma della regolamentazione in atto.

Il ripristino del limite del non contrasto delle norme regionali con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni, fu proposto da vari deputati e per ultimo dall'on. Renato Morelli, il quale propose la formula poi approvata. Egli affermò:

«Il mio emendamento tende a farlo rivivere per una ragione evidente: si tratta di soddisfare un'esigenza logica e un'esigenza politica. L'esigenza logica è di stabilire, oltre un limite formale di legittimità - si potrebbe dire, più specificamente, di competenza - all'attività legislativa della Regione, un limite di merito, consistente nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni. ma si tratta di soddisfare anche un'esigenza politica: che la Regione segua, nella emanazione di norme un indirizzo comune. Ora, con l'emendamento da me proposto, si assicura che ciascuna Regione svolgerà un'attività legislativa coordinata con quella delle altre Regioni e sottoposta per questo a un controllo superiore»²⁹.

Per ciò che concerne l'elenco dettagliato delle materie inserite nel testo concordato, bisogna ricordare che le voci: circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo e industria alberghiera; acque minerali e termali; cave e

²⁷ *Idem*, p. 2475.

²⁸ *Idem*, p. 2478.

²⁹ *Idem*, p. 2598.

torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; artigianato, furono approvate senza discussione o senza precisazioni interpretative. A parte la voce fiere e mercati, per la quale fu solo precisato il loro carattere locale, rimanendo di competenza statale le fiere di carattere nazionale, le rimanenti voci furono, invece, oggetto di numerosi interventi tesi a integrare, ridurre o, comunque, modificare la dizione inizialmente proposta. In conclusione, fra le materie proposte e respinte ricordiamo: acque pubbliche ed energia elettrica; igiene e sanità pubblica; giacimenti minerari; industria e commercio; Camere di commercio.

Il testo concordato affermava alla fine dell'elenco: "altre materie indicate da leggi speciali". L'Assemblea, dapprima, approvò, ma, poi in sede di discussione dell'articolo successivo, ci si accorse che questa dizione avrebbe provocato incertezza sulle materie attribuibili alla potestà amministrativa della regione, che sono le stesse appartenenti alla sua competenza legislativa secondaria. Il Comitato di redazione assicurò che il problema sarebbe stato risolto in sede coordinamento finale. Qui, infatti, ebbe cura di sostituire "leggi speciali" con "leggi costituzionali", e con tale dizione che non sollevò in Assemblea nessuna obiezione, si sottolineò la tassatività dell'elencazione, risultando chiaro che solo il potere costituente avrebbe potuto modificarla.

L'ultimo comma dell'articolo del testo concordato così recitava: "Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro esecuzione". L'on. Perassi, in considerazione del fatto che non si parlava più di norme regolamentari, come nell'ultimo comma dell'art. 111 del progetto, ma più semplicemente di norme, propose, invece, il termine "attuazione", ritenendolo comprensivo della "esecuzione" e più coerente con lo spirito della riforma regionale, in quanto, anche nell'attuazione la Regione doveva tener conto delle condizioni locali.

Egli dichiarò inoltre:

«Chi ha seguito, anche in questi ultimi giorni, la discussione di leggi in questa Assemblea, ha vissuto un'esperienza che dà molti insegnamenti, cioè dimostra come un Parlamento difficilmente possa fare leggi, che scendano al dettaglio. In queste condizioni, il Parlamento si trova esposto al pericolo che, non potendo scendere al dettaglio, sia facilmente indotto a delegare al Governo la competenza di fare norme complementari. Ora, questo comma offre invece un'altra possibilità, che potrà avere una notevole utilizzazione, e cioè che la legge statale regoli una certa materia con

norme che restino in un campo abbastanza generale, e deferisca alle singole Regioni la competenza di fare le norme di dettaglio e di attuazione»³⁰.

L'on. Ruini, nell'accettare l'emendamento Parassi, affermò che non vi era nulla di preoccupante se il potere integrativo e regolamentare veniva esercitato dalle Regioni, anziché dai Ministeri. Trattandosi di delega di poteri propri, il legislatore poteva disporne come e quando avrebbe creduto: attribuendola, quindi, ad alcune Regioni o ad una soltanto, con esclusione delle altre; è per tale motivo, che nel testo venne utilizzato il singolare "alla Regione".

Furono questi, in sintesi, i lavori della Costituente, che riguardarono i principali aspetti del regionalismo e che diedero vita, in seguito al coordinamento finale del Comitato di redazione, agli attuali articoli contenuti nel Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Abbiamo finora trattato delle Regioni di diritto comune. Vogliamo, in conclusione, ricordare anche quelle a statuto speciale. La differenza sostanziale tra i due tipi di Regioni è data dal fatto che nelle prime l'ordinamento è determinato da norme generali inserite nel testo costituzionale, ed uguali per tutte le Regioni ordinarie; per ognuna delle seconde, invece, in considerazione delle loro particolari esigenze, è previsto un separato ordinamento speciale. In sede di elaborazione della riforma regionale, si presentò il problema dell'opportunità di adottare, o meno, un ordinamento giuridico uguale per tutte le Regioni. L'on. Ambrosini propose di approvare un ordinamento differenziato, tenendo presente che per la Sicilia e per la Valle d'Aosta era stato già adottato uno statuto la cui revoca, per motivi politici, sembrava impossibile, e che per la Sardegna e per il Trentino-Alto Adige sembrava opportuno adottare, per la particolare situazione di tali Regioni, un ordinamento speciale e diverso da quello delle altre Regioni. Per queste ragioni, nel progetto presentato dalla Commissione dei Settantacinque, i due tipi di ordinamento regionale furono previsti in uno stesso articolo, il 108, che fu approvato dall'Assemblea, ma che, nel corso del coordinamento finale, il Comitato di redazione ritenne di dividere in due articoli, il 115 e il 116, al solo scopo di effettuare una discriminazione dal punto di vista tecnico e formale.

³⁰ *Idem*, pp. 2600-2601.

L'Assemblea Costituente approvò nel gennaio 1948 gli statuti speciali di quattro delle cinque Regioni: Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta. Per la quinta Regione - il Friuli-Venezia Giulia, le vicende conseguenti alla cessazione del conflitto mondiale ne ritardarono il riconoscimento di Regione e Statuto speciale fino al 1963. La X disposizione transitoria della Costituzione stabilì di soprassedere e di applicare, nel frattempo, a quella Regione, le norme generali previste per le regioni a statuto ordinario. Successivamente però, il Friuli-Venezia Giulia venne riconosciuto come Regione a statuto speciale, con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n° 1.

La diversità di posizione costituzionale fra Regioni ad autonomia normale e Regioni ad autonomia speciale, consisteva nel fatto che, mentre gli statuti delle prime dovevano contenere norme di attuazione e di integrazione della disciplina dettata in via generale dal Titolo V della Parte II della Costituzione, dalla quale non potevano deflettere, di qui la loro approvazione con legge ordinaria, gli statuti delle seconde potevano contenere, sempre nel rispetto di tutte le restanti parti della Costituzione, norme diverse ed anche contrastanti da quelle del Titolo V della Parte II. Ma, appunto perché si trattava di eccezioni ad una regola posta costituzionalmente, tali statuti non potevano essere riconosciuti se non dal potere costituente. Di qui la dizione dell'art. 116: "forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali".

Possiamo affermare che il riconoscimento e la realizzazione della potestà legislativa regionale, sia pur nelle due diverse forme, permisero una notevole ventata innovatrice rispetto al precedente sistema, costituendo un notevole successo per tutti coloro che, da tempo, vedevano nel regionalismo la vera via per un concreto e progressivo sviluppo della Nazione, nel rispetto delle diverse esigenze territoriali.

In particolare, l'introduzione dell'istituto regionale costituisce il punto più alto e consistente di realizzazione del principio autonomistico. Occorre, infatti, ricordare che la stessa Assemblea Costituente aveva previsto, attraverso le disposizioni transitorie e finali, la necessità di concedere al legislatore ordinario un certo periodo di tempo, nel corso del quale si sarebbe dovuto procedere alla concreta attuazione del nuovo istituto. Infatti, l'VIII disposizione transitoria e finale stabiliva al primo comma: "Le elezioni dei Consigli Regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entra-

ta in vigore della Costituzione"³¹. Mentre la IX disposizione affermava: "La Repubblica entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni".

Occorre riconoscere che il costituente peccò di ottimismo nel fissare termini così esigui per l'attuazione del disegno regionalistico, visto che si dovrà attendere circa ventuno anni per vederlo realizzato e considerato che, a tutt'oggi, resta ancora da definire compiutamente.

³¹ Questo termine venne prorogato dapprima al 30 ottobre 1949, quindi al 31 dicembre 1950, in ogni caso inosservato; vedere rispettivamente gli artt. unici delle leggi 24 dicembre 1948, n° 1465 e 25 ottobre 1949, n° 762.