

Prof. Guido ASTUTI

CORTE COSTITUZIONALE E POTERE LEGISLATIVO REGIONALE

I.- Delimitazione del tema

La presente relazione ha per oggetto l'incidenza dell'attività di controllo della Corte costituzionale italiana sul potere politico regionale nella sua manifestazione più significativa, ossia sull'esercizio del potere legislativo decentrato. Esula, invece, dal nostro studio la problematica relativa all'altra categoria di controversie tra Stato e Regioni, che pure rientrano nella competenza della Corte costituzionale, aventi per oggetto i "conflitti di attribuzione" nell'esercizio delle funzioni amministrative.

La vigente Costituzione italiana ha articolato in modo profondamente innovativo il sistema delle autonomie locali, con l'istituzione, accanto ai due enti autarchici territoriali amministrativi di antica tradizione, Comune e Provincia, di un soggetto territorialmente più esteso e (amministrativamente) ad essi per certi aspetti sovraordinato, la Regione, alla quale è stata attribuita anche potestà legislativa, il potere, cioè, di porre in essere norme giuridiche formalmente equiparate a quelle contenute nelle leggi ordinarie dello Stato. Tra legge statale e legge regionale, tuttavia, non corre un rapporto di completa parità a causa dei numerosi limiti che la legge regionale incontra, e dai quali è invece svincolata la legge statale. Il giudizio della Corte costituzionale sugli atti di esercizio del potere legislativo regionale concerne appunto il rispetto di questi limiti, e, nel precisarne di volta in volta il contenuto concreto e la materiale ampiezza, le sentenze della Corte hanno contribuito a modellare la fisionomia reale della potestà regionale in esame.

La dimensione dell'autonomia regionale a livello legislativo dipende peraltro anche dalle pronunce della Corte sui

ricorsi regionali avverso leggi statali che si assumano lesive delle sfere di competenza garantite alle Regioni; e così pure interessa l'autonomia regionale, sebbene in misura assai limitata, in considerazione della esiguità del fenomeno, il giudizio incidentale sulle leggi regionali: quello cioè che trae origine da un comune processo nel quale si debba fare applicazione di una legge regionale, potendo anche esso concludersi con la eliminazione di norme prodotte da una Regione. Va anzi sottolineato che questo tipo di giudizio ha ricevuto incremento proprio per iniziativa della Corte costituzionale, essendole consentito di sollevare avanti a se stessa la questione di legittimità della norma della quale debba fare applicazione per decidere su conflitto di attribuzione.

II.- I dati normativi sulla potestà legislativa

Per meglio comprendere il modo in cui l'attività della Corte ha operato nei confronti della legislazione regionale occorre muovere dai dati normativi regolanti la materia.

L'ordinamento italiano, in questo settore, si presenta costituito, nell'ambito di una sostanziale unitarietà, da due distinti complessi di disposizioni, concernenti l'uno le cinque Regioni ad autonomia speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia), l'altro le quindici Regioni ad autonomia ordinaria.

La disciplina costituzionale delle Regioni ad autonomia speciale è dettata dai rispettivi statuti, aventi valore di leggi costituzionali. Tali statuti, cosiddetti "speciali", disciplinano anzitutto gli oggetti che la stessa Costituzione regola direttamente per le quindici Regioni ordinarie negli artt. dal 117 al 133 (materie di competenza legislativa e amministrativa,

organi, controlli) e, inoltre, vari aspetti dell'autonomia delle singole Regioni in materia finanziaria, patrimoniale, etc.. A queste fonti costituzionali si ricollegano, poi, numerosi atti di legislazione ordinaria statale, destinati all'attuazione dei singoli statuti speciali, e dei principi dettati nella stessa Costituzione per le Regioni ordinarie.

Le Regioni a statuto ordinario deliberano il proprio Statuto, che lo Stato approva con legge ordinaria; ad esso è demandato, quale oggetto necessario (art.123 Cost.), di disciplinare, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, l'organizzazione interna della Regione, l'iniziativa legislativa e il referendum, la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Per quanto concerne più propriamente la potestà legislativa, il criterio fondamentale adottato per entrambi i tipi di Regioni, è quello della enunciazione, in appositi elenchi, delle materie sulle quali le Regioni possono emanare leggi, restando escluso che leggi regionali possano avere ad oggetto materie non espressamente attribuite alla loro competenza. La Regione italiana non è, quindi, un ente che possa provvedere in ogni settore interessante politicamente, economicamente e socialmente la comunità locale, ma incontra un primo decisivo limite nella settorialità delle sue competenze. La disposizione che indica le materie attribuite alle Regioni ordinarie è l'art. 117 Cost., che menziona, tra l'altro, l'agricoltura, la beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria, l'urbanistica, il turismo, l'artigianato etc. Gli statuti speciali, a loro volta, contengono elenchi enumeranti materie spesso di tipo diverso dalle precedenti, per ciascuna delle cinque Regioni, e nel Trentino-Alto Adige, anche per le due Province autonome di Trento e

Bolzano, che, nell'ambito della Regione, sono dotate di una analoga posizione costituzionale.

Nell'art.117 è poi enunciato un altro canone fondamentale: la Regione, nell'esercitare la propria potestà, non può disporre in contrasto con i principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato riguardanti le singole materie, come pure non deve emanare norme contrarie all'interesse nazionale o a quello di altre Regioni.

Di regola, quindi, alla Regione spetta di specificare liberamente i criteri informativi forniti dalla legislazione statale, sia contenuti in atti emanati allo scopo esclusivo di enunciarli, c.d. leggi cornice, sia anche individuabili in leggi statali regolanti più o meno compiutamente le diverse materie.

Le Regioni a statuto speciale dispongono tuttavia di una potestà più ampia, essendo loro attribuita, oltre al tipo di legiferazione cosiddetta "concorrente", anche la facoltà di emanare, su materie ricomprese negli elenchi statutari, leggi non vincolate ai principi della legislazione statale, e subordinata soltanto al rispetto, oltre che della Costituzione nelle sue singole disposizioni precettive, "dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato", nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, e degli obblighi internazionali dello Stato, fermo restando il generale limite di merito del rispetto degli interessi nazionali (v.par.VIII).

Va infine menzionata un'ultima categoria di fonti regionali formalmente legislative, costituita dalle norme di attuazione di leggi statali, avente - come si comprende - una portata limitata alla ulteriore specificazione di norme già di per sé particolareggiate. Gli statuti speciali contengono elenchi di materie anche per questo tipo di atti, ed anzi li definiscono di

integrazione o di adattamento, conferendo loro un ambito lievemente più esteso. L'ultimo comma dell'art.117, al riguardo, abilita le leggi statali a disporre, di volta in volta, la loro attuazione tramite leggi regionali.

III.- Il controllo statale

A completamento di questo sintetico quadro normativo occorre accennare ai modi di esercizio del controllo costituzionale sull'attività legislativa regionale.

A norma dell'art.127 Cost. (e delle corrispondenti disposizioni di ciascuno statuto speciale, della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n.1, della legge 11 marzo 1953 n.87, e delle Norme integrative emanate dalla stessa Corte costituzionale), il Governo dello Stato esamina la legge regionale dopo l'approvazione da parte dell'organo rappresentativo della comunità regionale (Consiglio regionale), prima della promulgazione da parte del Presidente della Regione, e quindi prima che l'atto acquisti efficacia (tanto che, al riguardo, si parla di delibera legislativa, e non di legge: sent.n.153 del 1976). Un commissario del Governo, istituito in ogni Regione, ordinaria o speciale, cura la trasmissione del progetto di legge al Presidente del Consiglio; nel termine di trenta giorni può essere disposto il rinvio del progetto al Consiglio regionale per una nuova approvazione, che deve avvenire a maggioranza assoluta. In mancanza, la legge, anche se non sia stata formalmente vistata, si intende approvata dal Commissario del Governo. Qualora segua la nuova approvazione, il Governo può proporre ricorso alla Corte costituzionale per motivi di legittimità, o alle Camere per contrasto di interessi. Se il giudizio della Corte o del Parlamento è di incompatibilità con i principi costituzionali, o con l'interesse na-

zionale o di altra Regione, il Presidente regionale non potrà promulgare la legge.

Ogni Regione dal canto suo ha il potere di ricorrere alla Corte costituzionale contro leggi dello Stato che dispongano in modo da lederne l'autonomia legislativa. Nell'un caso e nell'altro, come si è già accennato, il giudizio della Corte costituzionale non si discosta dallo schema generale del controllo sulle leggi, si svolge cioè, sul piano della conformità dell'atto sottoposto al suo esame alle norme costituzionali. Bisogna, tuttavia, avvertire fin d'ora (e del resto discende dalla considerazione dei limiti cui si è fatto cenno) che il parametro del giudizio non è identico in entrambi i casi, poiché da un lato la Regione non è ammessa all'impugnazione di leggi statali se non per vizi che si concretino nell'invasione di una competenza regionale, esulando dal suo interesse a ricorrere quelle violazioni della Costituzione che non integrino compressione dell'autonomia, mentre, dall'altro, lo Stato può far valere dinanzi alla Corte qualunque vizio di legittimità della legge regionale.

Il controllo di merito avanti alle Camere si svolge, invece, come risulta dalla stessa sua definizione, sul piano dell'opportunità. Impugnative di questo tipo non si sono ancora verificate.

Saranno ora presi in esame, partitamente, i diversi limiti costituzionali alla legislazione regionale, nella elaborazione risultante dalla giurisprudenza della Corte.

IV.- Il limite delle materie

L'individuazione del significato da attribuire ai termini ed alle formule costituzionali indicanti le materie ha as-

sunto, comprensibilmente, un peso essenziale nella valutazione della legittimità delle leggi regionali. A questo riguardo, la tendenza affermata fin dall'inizio nella giurisprudenza è stata ed è quella di richiamarsi ad un criterio oggettivo, dettato dalla accezione che le formule usate hanno nel comune linguaggio legislativo (sent.n.66 del 1961; n.41 del 1966; n.29 del 1968; nn.da 138 a 142 del 1972). Nell'ambito del sistema normativo vigente su una certa materia, un valore particolare non poteva non assumere, a tal fine, il complesso delle norme dettate appositamente per il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in ogni singolo settore. Tale circostanza ha indotto una parte della dottrina a criticare la giurisprudenza costituzionale, sostenendo che le norme sul trasferimento hanno finito per assumere un valore ridefinitorio delle competenze costituzionali, mentre sarebbe dovuto accadere il fenomeno inverso, la misura del trasferimento, cioè, farsi dipendere dal significato oggettivo delle disposizioni della Costituzione. Bisogna tuttavia tener presente che il motivo ispiratore della giurisprudenza della Corte va individuato nelle linee fondamentali dell'autonomia regionale, che si caratterizza - come risulterà chiaro da quanto si dirà più avanti - per la subordinazione dell'indirizzo politico locale alle scelte generali riservate al legislatore statale, con conseguente esclusione di quelle competenze che per loro natura richiedono una disciplina unitaria in tutto il territorio nazionale.

In questo delicato lavoro di interpretazione un fattore decisivo è rappresentato dalla tassativa settorialità delle competenze regionali, poichè da esso discende che ogni materia non può essere considerata come un oggetto disciplinabile dalle Regioni con qualsiasi mezzo e modo, bensì esclusivamente attraverso gli strumenti rientranti in altre materie che siano anche

esse di competenza regionale.

A questo riguardo, può segnalarsi, a titolo di esempio, la sent.n.9 del 1973, con la quale è stato escluso che la potestà in materia di cave, comprendente sicuramente gli aspetti propri dell'attività estrattiva, si estenda anche alla tutela delle bellezze naturali e ambientali messe in pericolo dall'apertura di nuove cave; oppure la sent.n.203 del 1974, che non ha ritenuto attinente alla competenza regionale in materia di pesca la concessione delle autorizzazioni agli scarichi industriali in mare libero, ancorchè nocivi per l'industria ittica.

Questi casi rappresentano la conferma di un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato, che ha costantemente escluso una interpretazione finalistica delle materie enumerate dalle fonti costituzionali, la quale avrebbe condotto ad ammettere la emanazione di provvedimenti legislativi anche fuori dell'ambito di esse, in quanto preordinati al conseguimento delle finalità inerenti alle dette materie.

V.- Il limite costituzionale

Possono raggrupparsi nel limite del rispetto della Costituzione, oltre alcuni vincoli specifici imposti alle Regioni, tra i quali particolare rilievo assume il divieto di impedire la libera circolazione di persone e di cose sancito dall'art.120 Cost.(sul quale v.sent.n.13 del 1961; n.12 del 1963; n.158 del 1969; n.82 del 1970), un complesso di limiti impliciti, che la Corte ha ricavato dai più generali principi di eguaglianza, di unità ed indivisibilità dell'ordinamento, e di riserva di legge.

In particolare, dal principio dell'unità dell'ordinamento si è argomentato che la disciplina dei rapporti di diritto privato, necessitando di una legislazione unica, eguale per tutti

i cittadini, e non modificabile per effetto dell'autonomia, esu-
lasse dalla competenza delle Regioni, il cui ambito naturale è
stato indicato nella sfera del diritto pubblico (sent.n.72 del
1965; n.154 del 1972; n.108 del 1975). Questo indirizzo è stato
ritenuto discutibile da una parte della dottrina, specie nella
sua assolutezza, considerando che per una organica disciplina
di alcune materie, quale ad esempio l'agricoltura, i rapporti
privati formano un settore essenziale, e che, inoltre, in un pri-
mo tempo, la stessa Corte aveva ammesso la possibilità di una
speciale disciplina regionale, con caratteri di temporaneità o
eccezionalità.

In ordine alla riserva di legge, la più antica giuri-
sprudenza, assumendo un atteggiamento tendenzialmente restritti-
vo, non aveva esitato ad affermare che la Costituzione, quando
rinvia puramente e semplicemente alla legge la disciplina di una
determinata materia, si riferisce alla legge dello Stato (sent.
n.4 del 1956). In seguito non sono mancati temperamenti in favo-
re della riferibilità anche alla legge regionale di alcune riser-
ve. La sentenza n.64 del 1965, ad esempio, ha ammesso che la leg-
ge regionale possa intervenire nella materia delle prestazioni
patrimoniali, coperta dalla riserva di cui all'art.23 Cost.

Ma l'applicazione più rilevante della concezione re-
strittiva si è avuta a proposito della materia penale, che è
stata esclusa dalla competenza regionale in base al principio di
legalità di cui all'art.25, secondo comma Cost., anche se succes-
sive sentenze hanno ammesso lievi deroghe al principio, quale
ad esempio, la possibilità che leggi regionali specificchino il
contenuto precettivo di norme penali statali (sent.n.210 del 1972).
E' stata parimenti riferita alla legge statale la riserva conte-
nuta nell'art.41, terzo comma, Cost., riguardante la programmazio-
ne economica (sent.n.12 del 1963 e n.4 del 1964).

Può farsi rientrare tra le manifestazioni del limite costituzionale un complesso di vincoli imposti alla potestà statutaria delle Regioni ordinarie, che, come si è accennato, per l'art.123 Cost. deve essere esercitata "in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica". Il significato normativo di questa disposizione è stato precisato dalla Corte in sede di giudizio di legittimità della legge statale 10 febbraio 1953, n.62, avente ad oggetto la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali, contro la quale alcune regioni avevano proposto ricorso per contrasto, tra l'altro, con il menzionato art.123. La tesi regionale contestava la stessa ammissibilità di una legge statale in materia di organizzazione interna delle Regioni, che l'art.123 riserva alla potestà statutaria, argomentando anche dalla locuzione "in armonia" con le leggi della Repubblica, che avrebbe dovuto intendersi come riferita alle sole leggi statali espressamente previste in Costituzione per le Regioni, vale a dire la legge finanziaria (art.119, primo e quarto comma), la legge elettorale (art.122, primo comma), e le leggi sui controlli (artt.125 e 130). La sentenza n.40 del 1972 ha respinto il ricorso, accogliendo la impostazione secondo la quale lo Stato può emanare leggi che siano specificative ed applicative dei principi costituzionali o che rendano espliciti i principi fondamentali della legislazione statale nelle materie riservate alla potestà statutaria. Questa natura è da riconoscere, secondo la stessa giurisprudenza, alle norme della legge impugnata che disciplinano il procedimento di approvazione degli statuti e la formula di promulgazione delle leggi regionali, come a quelle su altri argomenti che lo Stato ritenesse di prendere in considerazione.

VI.- Il limite degli obblighi internazionali

I casi in cui il limite in esame ha esplicitato la sua efficacia non sono stati frequenti. La materia dei rapporti internazionali, peraltro, è sempre stata riservata dalla giurisprudenza costituzionale allo Stato, come ha riaffermato la recente sent.n.170 del 1975 emessa su ricorso dello Stato contro un accordo concluso tra la Regione Umbria e quella di Potsdam.

A parte questo dato incontestabile, il problema principale consisteva nello stabilire se il rispetto degli obblighi assunti in campo internazionale dallo Stato comportasse l'avocazione delle competenze normative esecutive di trattati anche in materia riservata alla legislazione esclusiva regionale, ovvero, se il vincolo fosse puramente negativo, nel senso di impedire soltanto alle leggi regionali di contrastare con tali obblighi. La Corte si è pronunciata nel primo senso con sentenza relativamente recente (n.142 del 1972), ed ha legittimato l'esclusione dalla competenza regionale dell'attività normativa relativa all'applicazione di atti della CEE, perchè altrimenti - si è detto - lo Stato non sarebbe in grado di garantire, in caso di inerzia regionale, l'adempimento degli obblighi assunti con gli altri Stati, per mancanza degli opportuni strumenti coercitivi. Questa circostanza ha indotto il legislatore statale, e la Corte ne ha confermato la legittimità, a ricorrere all'istituto della delegazione, che conserva al delegante il necessario potere sostitutivo. La recentissima sent.n.182 del 1976 ha confermato, nella sostanza, tale indirizzo, riconoscendo la piena legittimità della legge 9 maggio 1975, n.153, che, mentre attribuisce alle Regioni il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie in materia di agricoltura, mantiene allo Stato il potere di intervento sostitutivo, nel caso di loro persistente inattività.

In senso diverso il limite ha operato quando un trattato concluso dallo Stato comportasse obblighi per una Regione. Con sent.n.120 del 1969 è stata dichiarata illegittima una legge regionale siciliana, approvata senza la preventiva comunicazione del progetto alla Commissione CEE, secondo quanto prescritto dal trattato di Roma.

VII.- Il limite dei princìpi

I princìpi generali dell'ordinamento giuridico, cui, ad altri fini, fa riferimento l'art.12 delle disposizioni preliminari al codice civile, sono stati definiti dalla Corte fin dal 1956 (sent.n.6) come quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento vigente.

L'esperienza giurisprudenziale ha ricondotto a tale ampio concetto valori giuridici di generalissima portata, quali la libera concorrenza, la necessità del giusto procedimento, o il principio della legalità dell'azione della pubblica Amministrazione, vincolando le Regioni a rispettarli.

A problemi più complessi ha dato luogo l'applicazione del precetto costituzionale che - come si è accennato - vuole la potestà legislativa regionale ordinaria (c.d.competenza concorrente o ripartita) circoscritta nell'ambito dei princìpi delle leggi dello Stato (art.117 Cost.). Accanto a quello del rispetto degli interessi nazionali, che sarà esaminato tra breve, questo limite costituisce un carattere essenziale dell'autonomia regionale, derivandone la istituzionale subordinazione dell'indirizzo politico regionale alle scelte di principio compiute dal legislatore statale. E' quindi comprensibile che sul significato da at

tribuire alla locuzione "principi stabiliti dalle leggi dello Stato" si sia aperto un vivace dibattito, sostenendosi da alcuni che lo Stato dovesse emanare apposite leggi c.d. di cornice, destinate appunto a delimitare il quadro entro cui le Regioni avrebbero esercitato il loro potere, ed avanzandosi, invece, da parte di altri l'opinione che tali principi potessero essere desunti dalla legislazione statale vigente. La prima tesi, ritenuta più favorevole all'autonomia regionale in quanto avrebbe comportato la produzione di norme nuove, adatte ad uno Stato caratterizzato dalle autonomie regionali, venne poi abbandonata dagli stessi regionalisti, comprendendo che tale sistema avrebbe richiesto una massiccia riforma legislativa, difficilmente attuabile in breve tempo, con conseguente rinvio sine die della riforma regionale. Anche in questo caso la decisione della Corte costituzionale (sent.n.39 del 1971) ha stabilito un punto fermo di fondamentale importanza: è stata infatti dichiarata la legittimità della norma che ha recepito la tesi secondo cui l'art.117 non impone la emanazione di leggi ad hoc, deducendosene che i principi delle leggi dello Stato possono anche essere quelli accolti nella legislazione vigente e da essa desumibili in via di interpretazione. Con la ulteriore conseguenza, peraltro, che la loro individuazione, anzichè al legislatore statale, finisce con l'essere rimessa alle stesse Regioni, e, in ultima analisi, alla Corte costituzionale, che tuttavia può procedervi solo occasionalmente e nei limiti del concreto giudizio.

Consapevole della eccezionalità della situazione testè delineata, la Corte ha mostrato di preferire la risoluzione automatica dei conflitti normativi tra Stato e Regione, riducendo al minimo le ipotesi di confronto in sede giurisdizionale. Con la sent.n.40 del 1972 già citata, infatti, ha confermato tra l'altro,

la validità della norma (art.10 della legge n.62 del 1953) che dispone l'abrogazione delle norme regionali contrastanti con i principi enunciati in eventuali successive leggi cornice. La prevalenza della legge statale, non solo di principio, nei confronti della legislazione regionale costituisce, del resto, un criterio generale costituzionalmente stabilito. Già negli statuti speciali si trova prescritto che "nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato" (art.57 Stat.Sa.; art.51 Stat.V.d'A.; art.92 Stat.T.A.A.; art.64 Stat.F.V.G.). La giurisprudenza ne ha tratto la conseguenza che le Regioni possono escludere l'applicabilità nel loro territorio della legislazione statale solo mediante l'emanazione di propri atti legislativi, che, nei limiti della competenza, sostituiscono una nuova disciplina a quella generalmente vigente in tutto lo Stato. Questo principio, c.d. di continuità, ha ricevuto una significativa applicazione sul piano processuale, essendosene argomentata l'esclusione dell'interesse regionale a ricorrere contro leggi statali che dispongano in settori non ancora coperti da norme regionali (sent.n.13 del 1974, ord.n.269 dello stesso anno); fermo restando peraltro, che le Regioni possono impugnare le leggi lesive della autonomia regionale quando non dispongano di competenza nella specifica materia (sent.n.86 del 1975).

VIII.- Il limite delle riforme

La prevalenza delle scelte politico-legislative dello Stato assume un rilievo particolare nel settore delle grandi riforme economico-sociali, che ha avuto una attuazione estensiva rispetto alla previsione delle norme costituzionali. Secondo la

lettera degli Statuti, il limite avrebbe dovuto consistere nel rispetto delle norme fondamentali delle leggi statali di riforma, ma la Corte costituzionale lo ha solitamente inteso nel senso che lo Stato possa disciplinare compiutamente il settore "riformato" e che una tale disciplina particolare debba trovare integrale applicazione nelle Regioni, anche sopprimendo un'intera area di competenza legislativa locale. In questo senso si è orientata la giurisprudenza nel caso più vistoso di legge di riforma realizzata in Italia, la nazionalizzazione della produzione e distribuzione di energia elettrica (sent.n.13 del 1964); ma non si discostano da tale indirizzo le sentenze relative alle questioni proposte nei confronti delle leggi riguardanti il piano generale degli acquedotti (sent.n.4 del 1964), l'istituzione degli enti di riforma fondiaria in Sardegna (sent.n.37 del 1966), il piano quinquennale per l'edilizia scolastica ed universitaria (sent.n.92 del 1968).

IX.- Il limite degli interessi nazionali

Si è già accennato che, a norme dell'art.127 Cost., una deliberazione legislativa regionale può essere impugnata davanti al Parlamento per contrasto con gli interessi nazionali. La dottrina ha generalmente configurato questo controllo come un istituto diretto a far valere un limite di merito, secondo la lettera della citata disposizione, valutabile sul piano della discrezionalità politica nella ipotesi, prevista come eccezionale, che l'iniziativa legislativa regionale, ineccepibile sotto il profilo della legittimità, si presenti inopportuna. La giurisprudenza costituzionale ha modificato profondamente tale interpretazione dei caratteri del limite in esame, secondo una concezione che, trasferendolo dal piano dell'opportunità a quello

della legittimità, ha avuto l'effetto di riconoscere alla competenza delle Regioni solo quelle porzioni di materia attinenti agli interessi regionali, escludendo invece quanto risultasse d'interesse nazionale.

Praticamente, l'obbligo di rispettare l'interesse nazionale si pone dunque oggi sullo stesso piano di quelli esaminati in precedenza, in relazione ai diversi limiti specificamente imposti al legislatore regionale, ed anzi si combina con essi precisandone di volta in volta la concreta ampiezza. Secondo la inequivocabile motivazione di una non lontana sentenza (n.138 del 1972), infatti, anche se solo per alcune materie viene espressamente indicato il limite all'interesse di dimensione regionale (l'art.117 lo menziona per i lavori pubblici e per i trasporti), per tutte le materie vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione letterale non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sopraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica. Questa concezione trova, dunque, sicuro appiglio nella Costituzione e negli statuti costituzionali (Stat.F.V.G., art.4, nn.9, 11 e 14 e art.5, n.7; Stat.Sa., art.3, lett.e, che menziona i lavori pubblici di interesse regionale; trattandosi di un'isola, non sarebbe legittimo pensare ad un modo impreciso di indicare il limite territoriale). Nello stesso senso è possibile rinvenire indicazioni anche nei decreti presidenziali di approvazione delle norme di attuazione degli statuti stessi. Quanto alle Regioni a statuto ordinario, l'indirizzo seguito dalla Corte si fonda sulla chiara lettera dell'art.17 della legge 16 maggio 1970 n.281, che, a proposito del trasferimento delle competenze amministrative statali alle neocostituite Regioni, prescrive la riserva allo Stato della funzione

di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengano ad esigenze di carattere unitario.

La Corte costituzionale, chiamata ad esaminare la legittimità di questa norma, ne aveva dato un'interpretazione salutata con soddisfazione dai sostenitori di una più ampia visione dell'autonomia locale, avendo affermato, da un lato, l'obbligatorietà del trasferimento "di settori organici di materie" (senza distinzione in base agli interessi), e avendo dall'altro escluso "la preventiva e generale riserva allo Stato di interi settori di materie". La legittimità della norma veniva tuttavia confermata, individuandosi in essa il necessario risvolto positivo del limite generale del rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni. La recente legge 12 luglio 1975 n.382, del resto, ha esplicitamente stabilito che all'indirizzo e coordinamento si provveda con legge o con deliberazione del Consiglio dei ministri, introducendo così una diversa categoria di limiti a livello legislativo statale. La giurisprudenza successiva, d'altro canto, non ha tratto dalle affermazioni sopra riferite ulteriori conseguenze, ed anzi ha riconosciuto la legittimità della conservazione allo Stato di numerose competenze in materie astrattamente configurabili come regionali adducendo a motivo l'esistenza di esigenze di carattere unitario, ossia fondandosi esclusivamente sul criterio dell'interesse nazionale. Si segnalano a questo riguardo le sentenze 138,139,140,141,142 del 1972, che hanno deciso le principali questioni di legittimità costituzionale dei decreti delegati di trasferimento delle competenze amministrative statali nelle materie, rispettivamente, delle fiere e mercati, dell'assistenza e beneficenza pubblica, dell'assistenza sanitaria, dell'urbanistica e lavori pubblici, e dell'agricoltura. In tutte tali pronunce si rinviene come fon-

damentale motivazione della legittimità dei predetti decreti la spettanza alle Regioni delle sole funzioni relative ad interessi suscettibili di frazionamento territoriale. Da ultimo, la sentenza n.145 del 1975, nell'affermare che la delimitazione della zona faunistica alpina non può essere oggetto di autonome determinazioni regionali, perchè queste ultime possono investire solo interessi connessi alle esigenze di singole Regioni, sembra ribadire e forse accentuare la stessa linea delle precedenti decisioni della Corte.

X.- Considerazioni conclusive

Per una obbiettiva valutazione della giurisprudenza della Corte in tema di legislazione regionale, e più generalmente di rapporti tra Stato e Regioni, occorre anzitutto considerare le molteplici e serie difficoltà connesse all'introduzione e alla concreta attuazione dell'ordinamento regionale. Fu sicuramente più facile, or sono cent'anni, fare l'Italia unita, imponendo, dopo l'unificazione politica, un sistema legislativo ed amministrativo uniforme, rispondente alle esigenze del nuovo Stato nazionale e sorretto, dopo la caduta dei disegni federalistici, dal consenso delle élites risorgimentali, che ricostruire lo Stato, dopo una catastrofe storica, generatrice d'una crisi profonda d'ogni valore ideale, e dello stesso sentimento della patria comune, cui si oppose financo qualche movimento separatista. L'Assemblea costituente volle rifondare lo Stato italiano come repubblica democratica "una e indivisibile", ripartita peraltro in Regioni, Province e Comuni, con espresso riconoscimento delle autonomie locali e delle esigenze del decentramento; ad alcune Regioni periferiche furono concesse forme particolari di autonomia, con speciali statuti costituzionali, mentre venne

disposta l'istituzione di altre 15 Regioni a statuto ordinario, dotate anch'esse di autonomia non solo amministrativa ma anche politico-legislativa.

Il tit.V della parte della Costituzione dedicata all'ordinamento della Repubblica riflette le gravi difficoltà affrontate e solo in parte superate dal costituente nel configurare le forme e i limiti dell'autonomia regionale: le disposizioni degli artt.115 e seguenti, frutto di laborioso travaglio, presentano un contesto normativo che è stato con fondamento giudicato "fortemente ambiguo e lacunoso", ed appare certo meno felice di altre parti della nostra Carta costituzionale. Di fatto, ulteriori difficoltà si manifestarono, e non solo sul piano delle decisioni politiche, nella attuazione concreta dell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario, con le leggi 10 febbraio 1953,n.62 e 16 maggio 1970,n.281, e la serie dei decreti legislativi di trasferimento e delega delle diverse funzioni, nelle materie attribuite alla competenza legislativa e amministrativa delle Regioni (D.P.R.14/15 gennaio 1972,nn.1-11). E trattasi di un processo solo in parte realizzato, e tuttora in corso: una nuova legge, 22 luglio 1975,n.382, ha infatti conferito al Governo una ulteriore delegazione legislativa, per il definitivo completamento ed organico assetto delle competenze regionali, proprie o delegate dallo Stato.

Questo complesso e laborioso iter legislativo, non ancora esaurito, spiega le perplessità, le divergenze, ed anche le parziali contraddizioni che possono emergere da alcune sentenze della Corte nella interpretazione delle norme costituzionali e delle successive disposizioni di attuazione. Ma ad una valutazione complessiva crediamo che non possa disconoscersi la presenza nella giurisprudenza della Corte di un indirizzo e disegno coe-

rente, sia nella applicazione dei principi sanciti dalla Costituzione, circa la ripartizione di poteri e funzioni tra lo Stato e le Regioni, sia nell'apprezzamento delle disposizioni legislative che, integrando il dettato costituzionale, hanno effettuato in concreto tale ripartizione e consentito l'avvio dell'effettivo funzionamento dell'autonomia regionale. Si è voluto rimproverare alla Corte una soverchia cautela nel giudicare della legittimità di queste disposizioni (norme di attuazione degli statuti speciali, leggi o decreti delegati sul trasferimento delle funzioni alle Regioni di diritto comune), asserendo che essa avrebbe respinto ogni censura, elevandole quasi a parametro delle proprie decisioni. Ma al riguardo è stato giustamente osservato che i problemi di attuazione dell'ordinamento regionale "sono essenzialmente legislativi, non giurisdizionali"; e per vero, in questa materia, la Corte si è doverosamente astenuta da soluzioni di carattere additivo, suppletivo, o manipolativo, nella chiara consapevolezza che il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, con il relativo finanziamento e con il conseguente riassetto dell'apparato centrale e periferico dell'amministrazione statale, comporta scelte e decisioni politiche, di competenza esclusiva del legislatore, il quale soltanto può provvedere alle necessarie riforme organizzative, idonee all'esercizio della propria funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività regionale.

Si è anche addebitato alla Corte un atteggiamento di difesa ad altranza del sistema statale accentrato e di scarsa sensibilità per le istanze dell'autonomia e del pluralismo (sebbene taluno dei critici abbia scritto che nel 1975 vi sarebbe stata, da parte della Corte, una "svolta regionalistica"). Rinunziando a confutare giudizi politicamente tendenziosi e di

scarsa obiettività, crediamo che si debba riconoscere alla giurisprudenza della Corte un prudente equilibrio nella valutazione comparativa degli interessi generali della Nazione e di quelli particolari delle Regioni, con pieno riconoscimento dell'autonomia garantita dalla Costituzione ai nuovi enti regionali, nell'ambito dell'ordinamento della Repubblica, che non è uno Stato a struttura federale. Nel rigoroso rispetto dei principi costituzionali, la Corte ha recato un contributo di grande momento alla certezza del diritto nella configurazione dei rapporti tra Stato e Regioni, e con la sua giurisprudenza nei giudizi di impugnazione diretta di leggi statali o generali, come in quelli sui conflitti di attribuzione, ha concorso in misura determinante, nell'esercizio dei suoi limitati poteri, alla concreta attuazione del nuovo ordinamento voluto dal costituente.