

436
438
I 1.2 711PRO/1
FRANCO BASSANINI

VALERIO ONIDA

PROBLEMI DI DIRITTO REGIONALE

I

GLI STATUTI REGIONALI
DI FRONTE AL PARLAMENTO

RILIEVI CRITICI SU UNA VICENDA PARLAMENTARE



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 1971

TUTTE LE COPIE DEVONO ESSERE TIMBRATE DALLA S.I.A.E.

TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

(1971) Soc. Tip. « Multa Paucis » - 21100 Varese, Via G. Gozzi, 29

PREMESSA

La vicenda dell'approvazione parlamentare degli statuti regionali, testè conclusasi, ci sembra meriti particolare attenzione soprattutto sotto due profili. In primo luogo, perchè da essa emerge, e in parte ne viene fissato, anche al di là dei suoi aspetti formali, un modo di atteggiarsi dei rapporti fra Stato e Regioni, contribuendo così a dare un volto ad un settore del nostro ordinamento costituzionale, che solo ora, con l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, va assumendo lineamenti precisi e compiuti: da questo punto di vista, risulta evidente l'importanza di una non superficiale conoscenza dei fatti e degli atteggiamenti che sono entrati a comporre questa vicenda.

In secondo luogo, i modelli di comportamento che sono stati adottati o sono andati creandosi nel corso della vicenda non potranno non influire in maniera rilevante, con la forza che soprattutto nel diritto costituzionale e parlamentare ha il « precedente », sul futuro atteggiarsi dei rapporti tra Stato e Regioni, ben oltre lo specifico problema degli statuti; e vi influiranno in misura e in direzioni diverse a seconda delle valutazioni che della vicenda daranno gli operatori costituzionali e politici, nonchè gli studiosi del diritto pubblico: di qui — ci pare — l'utilità di offrirne subito, con i necessari elementi di conoscenza, un primo tentativo di valutazione.

Per questo ci è sembrato opportuno raccogliere nel presente volume due saggi (il primo comparso, in veste pressochè identica, in « Relazioni Sociali », n. 1 e n. 2 del 1971, il secondo pubblicato nel n. 4 del 1971 della stessa rivista, ma poi largamente rielaborato e ampliato), il cui scopo era precisamente quello di « fare il punto » sulla vicenda dell'esame parlamentare degli statuti (e più precisamente dell'esame in Senato, che ha praticamente esaurito la parte sostanziale e significativa del controllo parlamentare sugli statuti medesimi), di farne emergere gli aspetti problematici, e di esporre via via le riflessioni e le valutazioni critiche che tali aspetti ci suggerivano.

1. F. BASSANINI - V. ONIDA

In appendice ai due saggi pubblichiamo inoltre in questo volume, per connessione di materia, il testo di una memoria concernente le disposizioni dello statuto della Regione lombarda sulle quali si erano appuntati i primi rilievi della Commissione senatoriale incaricata dell'esame degli statuti. Alcune parti di tale memoria sono state riprese o trasfuse nel saggio che apre il volume.

Si tratta — come il lettore facilmente rileverà — di scritti da cui sono assenti preoccupazioni dogmatiche o erudite; e nei quali sulle preoccupazioni di organica sistemazione della materia prevale l'intento di svolgere puntuali riflessioni legate (per così dire « a caldo ») alle fasi e ai tempi dell'*iter* parlamentare degli statuti. Le medesime riflessioni potrebbero evidentemente essere riprese con ben altro approfondimento: ma gli stessi motivi sopra accennati, che rendono così rilevante la vicenda, ci inducono a ritenere più utile riproporle subito, in questa fase in cui va rapidamente delineandosi e consolidandosi l'assetto dell'ordinamento regionale.

Ciò spiega anche perchè il primo dei due saggi sia qui riprodotto praticamente nella stesura originaria — risalente al gennaio scorso, quando l'*iter* parlamentare degli statuti era ancora agli inizi — senza quelle modificazioni di forma che il coordinamento e la fusione col secondo saggio avrebbero richiesto.

L'intento, proprio dei due saggi, di offrire anche un commento critico puntualmente legato allo svolgersi della vicenda parlamentare, spiega pure la presenza di taluni spunti o notazioni polemiche nei confronti degli atteggiamenti assunti dai protagonisti della vicenda medesima: spunti e notazioni forse inconsueti (benchè sempre meno) nello stile accademico italiano, e però, a nostro avviso, giustificati dai fatti documentati e dalle argomentazioni che abbiamo cercato di esporre.

D'altronde, siamo convinti che lo studio del diritto costituzionale non possa esaurirsi nella pur necessaria opera di elaborazione concettuale e di ricostruzione dogmatica e sistematica, volta a definire istituti ed aspetti della realtà giuridica già compiutamente « formalizzati » e dotati di una notevole stabilità e fissità nel tempo; ma debba, da un lato, rivolgersi anche all'esame di fenomeni ed istituti in fase di formazione o di trasformazione (i quali, a ben vedere, rappresentano oggi larga parte dell'oggetto della scienza costituzionalistica); dall'altro lato, debba prendere in considerazione, oltre al dato normativo, anche la realtà dell'esperienza costituzionale, non limitandosi peraltro a prenderne semplicemente atto, ma

cercando di ricostruirne l'origine e il significato con riferimento alle scelte ed alle motivazioni degli operatori costituzionali e delle forze politiche, e cercando altresì di valutarla e discuterla (meglio se quando ancora essa non si sia tradotta in prassi ed interpretazioni consolidate) alla luce dei principî e delle esigenze del sistema.

* * *

Molte delle valutazioni e delle argomentazioni contenute in queste pagine hanno avuto origine da discussioni e confronti di idee con persone che, a vario titolo, hanno partecipato o hanno seguito da vicino la vicenda parlamentare degli statuti regionali. Tra queste ricordiamo soprattutto il prof. Leopoldo Elia e il prof. Giuliano Amato, ai quali desideriamo esprimere qui la nostra viva riconoscenza.

Milano, maggio 1971.

F.B. - V.O.

INDICE-SOMMARIO

	<i>pag.</i>
Premessa	1
I. - Gli statuti regionali di fronte al Parlamento	5
1. Il procedimento per la presentazione degli statuti regionali alle Camere e l'art. 6 della legge Scelba	5
2. La posizione del Governo nel procedimento di approvazione degli statuti	14
3. Rilievi critici sul comportamento del Governo nella prima fase dell'esame degli statuti	23
4. Il procedimento di approvazione degli statuti: la fase istruttoria	26
5. Criteri e limiti del controllo parlamentare sugli statuti	33
6. (segue). L'approvazione parlamentare come espressione di un apprezzamento <i>globale</i> sulla legittimità e il merito degli statuti. Rilievi critici sui criteri adottati dalla prima Commissione del Senato nell'esame degli statuti	40
7. Osservazioni sui rilievi mossi dalla Commissione senatoriale ai primi statuti: <i>a</i>) i limiti dell'autonomia regionale e le leggi della Repubblica	43
8. (segue): <i>b</i>) il segreto d'ufficio e i poteri delle Commissioni consiliari	45
9. (segue): <i>c</i>) la potestà legislativa delle Regioni e la disciplina della contabilità regionale	50
10. (segue): <i>d</i>) l'autonomia statutaria ed il referendum nelle Regioni	54
11. (segue): <i>e</i>) le norme programmatiche degli statuti	58
12. (segue): <i>f</i>) la delega agli enti locali delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni	67
13. (segue): <i>g</i>) il controllo sugli atti degli enti locali adottati nell'esercizio delle funzioni delegate	72
14. Inammissibilità di un « rinvio tacito » degli statuti ai Consigli regionali: <i>a</i>) aspetti procedurali	76
15. (segue): <i>b</i>) aspetti politico-costituzionali	80

	<i>pag.</i>
II. - Gli statuti regionali di fronte al Parlamento: atto secondo (informalità e trattativa privata nell'esame parlamentare degli statuti) . . .	85
1. La filosofia della collaborazione tra Stato e Regioni e la sua sostanziale ambiguità	85
2. Il significato e i limiti del controllo parlamentare sugli statuti nell'interpretazione della prima Commissione del Senato: rilievi critici . . .	89
3. Il problema della legittimità costituzionale di una revisione dei testi statutari in pendenza del procedimento di approvazione: a) inapplicabilità del principio della revocabilità degli atti sottoposti a controllo . . .	92
4. (segue): b) inammissibilità di una « approvazione condizionata » degli statuti regionali	94
5. La revisione degli statuti su « suggerimento » della Commissione senatoriale e il principio della inemendabilità degli statuti da parte delle Camere: incompatibilità della procedura adottata con il riconoscimento costituzionale dell'autonomia statutaria delle Regioni . . .	96
6. I tempi della procedura parlamentare come strumento di « ricatto » nei confronti delle Regioni	101
7. Lo svolgimento degli incontri informali tra Commissione senatoriale e rappresentanze regionali	104
8. L'esame degli statuti « a trattativa privata »: considerazioni critiche . . .	106
9. Il cedimento delle Regioni alla logica della procedura informale	109
10. I motivi dell'atteggiamento delle Regioni	113
11. Analisi delle modifiche agli statuti: incoerenze e contraddittorietà nei criteri di giudizio adottati dalla Commissione senatoriale	118
12. L'ulteriore « privatizzazione » della trattativa e il sostanziale esautoramento della Commissione senatoriale	127
13. Il fallimento della procedura informale e le nuove modifiche imposte agli statuti	132
14. L'esplosione del conflitto: il caso dello statuto lombardo	136
15. I contrasti sulle disposizioni statutarie in tema di limiti al <i>referendum</i> abrogativo: incostituzionalità del rinvio alla legge regionale	142
16. (segue): legittimità e merito nei rilievi della Commissione senatoriale	147
17. Valutazioni conclusive	152

APPENDICE

Rilievi critici sulle « Osservazioni della Sottocommissione allo statuto lombardo » redatte dal relatore della prima commissione del Senato della Repubblica	157
--	-----