

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 306-A-bis)

Relazione di minoranza della I^a Commissione permanente

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE NENCIONI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati nella seduta del
31 ottobre 1963 (V. Stampati nn. 5, 97, 113 e 126)*

**d'iniziativa dei deputati LIZZERO, FRANCO Raffaele, D'ONOFRIO, GUIDI e BU-
SETTO (5); LUZZATTO, FERRI Mauro, FORTUNA e MARANGONE (97); ZUCALLI
(113); ARMANI, BELCI, BIASUTTI, BOLOGNA, BRESSANI e TOROS (126)**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 4 novembre 1963*

Comunicata alla Presidenza il 14 gennaio 1964

**Norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale del
Friuli-Venezia Giulia e disciplina delle cause di ineleggibilità ed in-
compatibilità e del contenzioso elettorale**

ONOREVOLI SENATORI. — 1) L'articolo 69, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1) prevede che « *Con legge della Repubblica saranno emanate, entro quattro mesi dall'entrata in vigore del presente Statuto, le norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale...* ».

Si tratta di una disposizione che appare eccezionale, in quanto pone un'evidente deroga alla norma di cui all'articolo 13 del medesimo Statuto regionale che dispone:

« *Il Consiglio regionale è eletto... secondo le norme stabilite con legge regionale* ». È derogato altresì, l'articolo 5, n. 1, ove tale legge regionale è enumerata fra le materie spettanti alla Regione, da regolare in armonia anche coi principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie.

Il sistema comune degli Statuti speciali delle Regioni, aventi autonomia particolare, infatti, prevede che le elezioni dei rispettivi Consigli regionali siano regolate secondo leggi regionali. In tal senso sono le norme degli Statuti speciali: per la Sicilia (art. 3); per la Sardegna (art. 15); per il Trentino-Alto Adige (art. 19). Solo per la Valle d'Aosta le elezioni del Consiglio della Valle devono essere disciplinate con legge dello Stato, sentita la Regione (art. 16 Statuto della Val d'Aosta).

Ma in questo caso si ha un'eccezione rispetto al criterio adottato per gli altri Statuti.

Se ne può dedurre, quindi, che la norma, secondo cui le elezioni nelle Regioni a Statuto speciale si svolgono secondo legge regionale, è un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano.

La deroga, che si è introdotta all'articolo 69 dello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia, rappresenta, dunque, una eccezione alla regola. Eccezione che, per quanto indicata in una disposizione di legge formalmente costituzionale, deve interpretarsi secondo le comuni norme dettate a tale scopo per la legge ordinaria.

Infatti l'articolo 14 delle preleggi dispone:

« *Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali... non si applicano oltre i casi ed i tempi considerati* ».

È chiaro che l'articolo 69 dello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia pone due limiti all'intervento del legislatore ordinario:

A) per materia (o « casi »): « *le norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale con i criteri stabiliti nell'articolo 13* »;

B) di tempo: « *entro quattro mesi dall'entrata in vigore del presente Statuto* ».

Un precetto che deroga ad una regola generale, anzi ad un principio costituzionale fondamentale, non può avere vigore oltre i limiti in esso prestabiliti.

Nè pare corretto obiettare che le comuni regole dell'interpretazione giuridica non sarebbero applicabili alle norme di legge costituzionali. Infatti, contro tale eventuale obiezione vi sono i criteri che si desumono dall'esperienza della Corte costituzionale italiana, la quale « *si è attenuta rigorosamente a questi metodi* » di ermeneutica tradizionale. (V. Pierandrei, *L'Interpretazione delle norme costituzionali in Italia, Giurisprudenza Costituzionale* 1962, p. 570).

In particolare, si può ricordare che, per le norme legislative statali di attuazione degli Statuti regionali, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che ove « *si dimostrino il contrasto con la norma costituzionale della quale dovrebbero rendere possibile l'attuazione, (contra legem), non si vede come e perchè dovrebbero sottrarsi ad una pronuncia di illegittimità costituzionale* » (Sentenze 4 luglio 1956, n. 14; 16 luglio 1956, n. 20; 19 luglio 1956, n. 22).

Nella sentenza n. 15 del 26 gennaio 1957, poi, la Corte costituzionale ha testualmente affermato:

« *Questa Corte non ritiene costituzionalmente legittimo, conforme alla propria giurisprudenza, che l'esercizio d'una funzione statutariamente attribuita alla Regione venga estesa anche allo Stato...* ».

Tale competenza delle Regioni a Statuto speciale, in materia elettorale, è stata riconosciuta, sia pure per inciso, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105 dell'8 luglio 1957.

Appare, dunque, che la deroga sancita a favore del legislatore nazionale (attribuzione di competenza eccezionale), ammissibile entro certi limiti di materia e di tempo, viene illegittima fuori di tali limiti.

La norma ordinaria, perciò, non soffre più eccezioni e riprende il suo pieno vigore.

2. — Un argomento contrario alla tesi prospettata potrebbe, forse, essere dedotto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale circa il valore dei termini stabiliti al Parlamento nazionale per attuare le disposizioni della Costituzione.

Ma un esame appena approfondito mostra che l'applicazione al caso *de quo* di tale argomento sarebbe del tutto inconsistente.

Ha affermato infatti, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 41 dell'11 marzo 1957, (*Giurisprudenza Costituzionale* 1957, p. 514, s), in ordine ai termini contenuti nelle disposizioni transitorie e finali della Costituzione: « Non è possibile, in primo luogo, argomentare dal termine in sé e per sé preso. La diversa natura del termine — se perentorio o soltanto ordinario — assume importanza nel campo del diritto privato e in quello processuale, specialmente nel senso che in questi campi, decorso un termine perentorio, non possono più compiersi gli atti che entro quel termine dovevano essere compiuti. Diverso invece è l'effetto del termine nei più vasti campi dell'attività amministrativa e di quella costituzionale, nei quali non si tratta di tutelare soltanto l'interesse privato, ma interessi pubblici, ed anche gli interessi privati sono tutelati sotto la sfera del pubblico interesse. In tali campi, anche se si tratta di termini che appaiono perentori, non cessa, dopo il loro decorso, salvo i casi in cui il termine sia in modo tassativo stabilito dalla legge, il potere — che nello stesso tempo è dovere — della pubblica autorità di dare adempimento alle prescrizioni di legge. Nel campo dell'attività amministrativa il decorso del tempo può solo facultare l'organo

gerarchico superiore che non abbia adempiuto a quelle prescrizioni, salvo eventuali responsabilità amministrative o disciplinari a carico dell'organo oscillante o inadempiente. Nel campo costituzionale ciò è ancora più evidente, giacché non vi è alcun dubbio che permanga quel potere-dovere anche dopo il decorso del termine, con conseguente responsabilità — soprattutto di natura politica — qualora l'organo cui ne spettava lo esercizio non abbia provveduto in tempo ».

L'argomentazione è stata richiamata, poi, nelle successive sentenze n. 119 dell'8 luglio 1957 (*Giurisprudenza Costituzionale* 1957, p. 1085); e nella sentenza n. 41 del 15 luglio 1960 (*Giurisprudenza Costituzionale* 1960, p. 661).

Il professor Sandulli fondava la soluzione del problema, con l'esistenza di un potere normale, tipico, non esercitabile da altri (v. *Sulla sopravvivenza delle giurisdizioni speciali al termine fissato per la loro « Revisione »*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1956, p. 971):

« ... la questione se il termine di cinque anni previsto dal primo comma della VI disp. trans. Cost. sia stato o meno voluto come perentorio ha ben poca rilevanza non potendo tale carattere, eventualmente impresso al dovere di osservanza del termine, implicare alla scadenza di questo, la cessazione del potere, e non potendo quindi la inosservanza del termine, perentorio, sotto il profilo in questione, importare altra conseguenza fuori della sanzione politica a carico del Parlamento, per l'illecito costituzionale in corso ».

La Corte costituzionale ha parlato di potere-dovere, poichè il potere del Parlamento è connesso al dovere di attuare la Costituzione. Nel sistema non si potrebbe neppure concepire che altri, all'infuori del legislatore ordinario, si arrogasse il compito di attuare la Costituzione. E tale attuazione, diceva Azzariti, dovrà pur avvenire, magari con ritardo.

3. — Ma il richiamo di tale argomento, per analogia, potrebbe determinare risultati del tutto aberranti. Diversa è, infatti, la questio-

ne giuridica del caso in esame. Il Parlamento è l'unico titolare della potestà di attuare le norme della Costituzione del 1948. Ma non ha nessuna competenza corrispondente per attuare gli Statuti regionali, neppure per gli Statuti speciali. Valgono alcune considerazioni generali. Bisogna, intanto, vedere che esistono altre fonti competenti per attuare le norme degli Statuti regionali speciali.

L'articolo 65 dello Statuto costitutivo della Regione Friuli-Venezia Giulia, infatti, stabilisce:

« Con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione ».

È una norma che trova riscontro negli altri Statuti speciali:

Della Sicilia (Art. 43); della Sardegna (Art. 56); del Trentino-Alto Adige (Art. 95). La Corte costituzionale e la dottrina si sono trovate, così, davanti ad un nuovo tipo di fonti di produzione giuridica, limitato, ma non privo di aspetti problematici interessanti. Le norme costituzionali contenute negli Statuti speciali, prevedono, quale fonte generica (non ordinate per oggetti specifici) della loro attuazione, non la legge ordinaria, ma il decreto legislativo del Capo dello Stato. Nè questa fonte potrebbe essere annullata o ristretta, invocando (più che altro in modo sentimentale) l'idea di una competenza comune del Parlamento a legiferare in ogni campo, quasi senza limite di tempo e di materia. Fra l'altro si urterebbe, allora, contro il preciso insegnamento della Corte costituzionale.

Nella ricordata sentenza n. 20 del 16 luglio 1956 (*Giurisprudenza Costituzionale* 1956, p. 670 e segg.), è, infatti, precisato circa la natura di tali norme:

« Ci si trova, quindi, di fronte ad ordinarie norme aventi forza di legge, sulle quali

pienamente può essere esercitato il sindacato di legittimità costituzionale di questa Corte, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 32 della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87.

Esse non sono norme di mera esecuzione dello Statuto regionale, se tali avessero dovuto essere, sarebbe forse bastata, per molte di esse, la forma del regolamento esecutivo. Ma esse si differenziano dal regolamento che contenga disposizioni di mera esecuzione di una legge per la rilevata loro finalità e per la struttura organica che è facilmente in esse riscontrabile. La loro finalità è quella non già di stabilire semplicemente, come in un regolamento, quelle disposizioni più dettagliate che occorrono per la esecuzione della legge, ma di porre, ove necessario, disposizioni di carattere normativo — anche per le relazioni fra Stato e Regione — per l'attuazione dello Statuto, secondo la precisa espressione adoperata dall'art. 56. Da ciò il carattere legislativo e non regolamentare stabilito dallo stesso legislatore costituente ».

Sono, cioè, previsti degli atti aventi « forza di legge », pertanto con efficacia equiparata a quella delle leggi ordinarie, ma cui è conferito un campo specifico di competenza per materia.

Tanto risulta nella medesima sentenza della Corte costituzionale, ora citata, ove si è detto anche: « ora, emanare disposizioni legislative per l'attuazione dello Statuto, significa non soltanto emanare norme non in contrasto con la Costituzione — il che è ovvio — ma, ancora, non in contrasto, sebbene in aderenza — per la finalità specifica delle norme stesse — con le disposizioni dello Statuto speciale ».

Quanto premesso si pone ad ulteriore fondamento della nostra tesi.

L'argomento che si volesse trarre dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in materia di termini non perentori, porterebbe ad una soluzione del tutto opposta a quella voluta dai fautori: si dovrebbe escludere per logica del sistema la potestà del Parlamento. Bisogna, infatti, ricordare che l'emanazione delle norme per l'elezione del primo Consi-

glio regionale rientra nella tipica maniera delle norme di attuazione.

Questo termine di « attuazione dello Statuto regionale », infatti, può intendersi in due modi diversi, l'uno più esteso, l'altro più rigoroso.

Leggiamo, in proposito, un autorevole documento di valore scientifico; la relazione del professor Pietro Gasparri, intitolata « Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali », presentata al terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione (v. Atti, ed. Giuffrè 1962, a pag. 145).

Nella relazione si assume:

« In un certo senso per attuazione di uno Statuto può intendersi il compimento degli atti da questo previsti, l'esercizio delle competenze da questo stabilite. E in questo senso provvedimenti di attuazione, o, se si vuole attuativi, degli Statuti, sono quelli che le Assemblee legislative regionali prendono nell'esercizio della loro potestà. In questo senso, insomma, sono norme attuative degli Statuti quelle con cui si esercita l'autonomia regionale. Le quali norme, come si sa, possono dividersi in due gruppi: a) quelle intese a determinare la struttura, le competenze e le procedure di funzionamento degli organi della Regione; b) quelle intese a regolare l'attività dei privati in ordine alle materie di competenza regionale.

Ciò premesso, è chiaro che la competenza normativa attribuita al Capo dello Stato dagli articoli statutari in esame non può avere per oggetto l'attuazione degli Statuti nel senso suddetto. Se così fosse, infatti, tale competenza si concreterebbe in una menomazione della stessa autonomia regionale. Ed è per questo che suona più propriamente l'espressione di "norme per l'attuazione" usate nello Statuto siciliano: di norme cioè dettate al fine non tanto di attuare ciò che nello Statuto è in potenza, quanto di rendere possibile e di regolare per così dire dal di fuori l'attuazione così intesa ».

E per specificare tale enunciato la categoria delle norme di attuazione viene dal Gasparri specificata, come qui di seguito:

« Si devono riconoscere legittime le disposizioni, emanate con le procedure in esame, intese a dare alle Regioni quel tanto di organizzazione iniziale, senza la quale non avrebbero logicamente potuto esercitare la loro potestà di auto-organizzazione. Mi riferisco, in particolare, a quelle disposizioni con cui si determinarono le modalità di elezione e di convocazione dei Consigli regionali, e la formazione del primo Governo o della prima Giunta regionale. Ma la legittimità di queste disposizioni era subordinata, e, se qualcuno ancora possa ritenersi vigente, è subordinata alla loro dichiarata provvisorietà ».

È pacifico, dunque, e la Corte costituzionale, nella sentenza sopra ricordata, afferma, che i decreti legislativi di attuazione derivano da una speciale attribuzione di potestà legislativa, fatta dagli organi costituenti, « per raggiungere la finalità di porre in essere quelle norme di attuazione che dovevano accompagnare la nascita della Regione o renderne praticamente e giuridicamente possibile l'attività ».

Il primo strumento per rendere possibile la nascita e l'attività della Regione è la regola specifica per eleggerne l'organo titolare delle più alte potestà.

Pertanto, volendo argomentare per analogia dalle decisioni della Corte costituzionale in materia di termine, ci troviamo di fronte ad una deroga.

Alla generica potestà di emanare le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali, rimessa ai decreti legislativi del Capo dello Stato, si sarebbe, per eccezione, sottratta una materia, quella delle norme per la designazione del primo Consiglio regionale, per assegnarla al Parlamento.

Secondo il Gasparri, la potestà di emanare i decreti legislativi è eccezionale e pur essa limitata nel tempo. Ma eccezionale non già rispetto alle leggi statali, come è per la legge delegata o per il decreto-legge, sebbene rispetto alla potestà legislativa regionale, la quale, nel caso delle elezioni, è prevista come ordinaria nello Statuto. Dunque il potere del Parlamento previsto nell'articolo 69 dello Statuto, di cui si parla, sarebbe un'eccezione

LEGISLATURA IV - 1963-64 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di un'eccezione, e non potrebbe essere esercitato fuori dei limiti previsti dallo Statuto regionale, approvato con legge costituzionale.

Trattandosi di materia delicata quale quella elettorale, se non si vuole prospettare il ricorso al decreto legislativo del Capo dello

Stato, non rimane che una soluzione: proroga della scaduta competenza del Parlamento attraverso una nuova legge di revisione costituzionale, non potendo la legge ordinaria nulla innovare di quanto approvato dalla fonte superiore.

NENCIONI, *relatore*