

5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE: a) IL
PROCEDIMENTO

6c. G. CABONI (16.4.1985)

Note sulla "Promulgazione in parte qua non" e sulla
"Gestione provvisoria" delle leggi di decisione
contabile nella Regione Sarda.

ria" non può che "contenersi nell'involucro formale della legge" in quanto "il bilancio della Regione e l'esercizio provvisorio dello stesso (nonchè ovviamente la legge finanziaria) , possono dispiegare effetti solo se rivestono la forma di atto legislativo (art. 41 e 42 del DPR n. 250/1949)".

Lo stesso parere soggiunge: a) che le disposizioni stralciate dai provvedimenti legislativi in questione non potevano considerarsi "essenziali ed ineliminabili"; b) che non vi è "interconnessione o consequenzialità fra le norme censurate e le altre"; c) "che i rilievi governativi risultavano insuperabili": tutti argomenti diretti ad escludere la ragionevolezza della necessità dell'esame da parte dell'Assemblea del testo rinviato prima della promulgazione, e quindi a ribadire la convinzione della legittimità della procedura adottata.

L'avv. De Muro sottolinea, infine, l'opportunità di introdurre, nella regolamentazione delle procedure in questione, "elementi di certezza", con l'adozione di idonei strumenti, fra cui una norma di attuazione che integri il contenuto dell'articolo 33 dello Statuto.

4. Per quanto di seguito si argomenterà sembra si possa affermare che nel nostro sistema costituzionale non è possibile ipotizzare forme di promulgazione parziale delle leggi, statali e regionali, e che a questo principio non esistono legittime eccezioni, normative o di fatto.

E' noto come, nel Parlamento e nelle singole Assemblee regionali, le leggi vengono approvate, oltre (e dopo) che nei singoli articoli, nel loro complesso (1): da ciò gran parte della

(1) Lo si sottolinea, per esempio, nella nota, di G. Palmeri e C. Tramontana "Ancora in tema di promulgazione parziale di leggi regionali" , in *Le Regioni*, n.3/1983, pag. 489.

dottrina deduce che la legge diviene una fonte di diritto sostanzialmente "inscindibile", in quanto le singole disposizioni traggono la loro legittimità sostanziale (anche) da varie forme di reciproco contemperamento, frutto del concorso delle diverse volontà politiche.

Del resto la possibilità di ricorrere, ove occorra, alla cosiddetta "interpretazione sistematica" della legge si fonda appunto sul presupposto di una reciproca interconnessione delle disposizioni che la compongono.

Rispetto alla fase di approvazione finale della legge da parte delle competenti Assemblee (e, per i provvedimenti normativi regionali, anche alla fase di controllo governativo) l'atto di promulgazione (del Presidente della Repubblica o di quello di Giunta) si pone come relativamente autonomo, caratterizzato come "attestazione o pronuncia certificatrice dell'avvenuta perfezione dell'atto legislativo".

In quanto a configurazione giuridica, d'altra parte, l'atto di promulgazione è un decreto, "integrativo dell'efficacia della legge già perfetta", quanto al suo contenuto (1), attributivo ad essa dell'"esecutorietà". Ciò appare evidente anche dallo stesso sistema di numerazione delle leggi dello Stato (e probabilmente di diverse Regioni, tra cui certamente la Sicilia), che non segue l'ordine cronologico delle deliberazioni legislative, ma è unica con gli atti di governo, dei quali quelli di

(1) "La promulgazione consiste in un'attività dovuta con la quale un organo dichiara e attribuisce efficacia vincolante alla volontà formata da un altro organo": così G. Chevallard, "La posizione del Presidente della Giunta regionale", in Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1968, pag. 930.

promulgazione costituiscono una specie (1).

Ciò è dimostrato a contrariis anche dallo stesso potere attribuito al Presidente della Repubblica (art. 74 Costituzione) di rinviare le leggi alle Camere. In ogni caso il "controllo" del Presidente della Repubblica non può condizionare il contenuto della legge, che, se riapprovata dal Parlamento, "deve" essere promulgata.

Perciò l'unico potere di controllo che si può considerare insito nella funzione promulgatoria è quello formale (2), rela-

(1) Cfr. G. Palmeri "La promulgazione..." cit. pag. 973.

" S. Mangiameli ("Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva, in materia urbanistica", in Giur. Cost. 1979, I, pag. 978) giudica la promulgazione "totalmente estranea alla funzione legislativa", che "spetta esclusivamente alle assemblee elettive", e riassume (ivi, nota 18) un dibattito (risalente addirittura al periodo statutario) circa la natura legislativa o esecutiva della promulgazione stessa. Per la natura "esecutiva" di tale atto (sintetizzata dalla convinzione che suo elemento essenziale sia proprio la cosiddetta "clausola esecutiva") si sono espressi, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, Giannini, Tesauro, Bartholini, Galeotti (ivi).

(2) "L'ordinamento regionale ... non riconosce al Presidente alcun autonomo potere di controllo sulla deliberazione consigliare": così G. Chevallard cit., ed ivi riferimenti a Galeotti "Contributo alla teoria del procedimento legislativo", Milano, 1957, pag. 338, e a Paladin, "La potestà legislativa regionale" Padova, 1958, pag. 71.

Questa affermazione intende escludere la possibilità di ogni controllo "sul merito o sulla legittimità sostanziale"; mentre si sostiene appunto che compete al Presidente della Giunta il controllo sulla legittimità formale del provvedimento legislativo, ipotizzandosi anche, nel caso-in-questo-senso di riscontrata illegittimità, la possibilità di un rinvio, con messaggio motivato, all'organo che ha dato causa al vizio stesso (Chevallard, cit. pag. 935-6).

tivo alla regolarità del procedimento legislativo, concernente, cioè, la verifica della correttezza formale delle singole azioni che tale procedimento compongono e del loro complessivo collegarsi.

Pertanto se l'organo titolare del potere-dovere di promulgazione, per una qualunque ragione ed in qualunque modo, nell'esercizio di tale funzione modificasse il contenuto delle relative deliberazioni dell'organo legislativo, stravolgerebbe il ruolo che alla funzione stessa attribuisce il nostro ordinamento (1). Infine giova rammentare che "la mancata corrispondenza del testo promulgato rispetto a quello approvato dall'Assemblea legislativa (o dalle Assemblee legislative) è certamente ragione di vizio di incostituzionalità (Cfr. Corte Costituzionale 3-9 marzo 1959, n. 9, e 1-15 luglio 1969, n. 134)" (2).

5. Non può considerarsi legittima eccezione ai principi appena indicati la prassi affermata presso la Regione siciliana, attraverso la promulgazione di un numero non esiguo di leggi regionali limitatamente alle parti non inficiate direttamente da una impugnativa del Commissario del Governo o da una conseguente pronuncia d'annullamento degli organi di giustizia costituzionale (3).

(1). Cfr. G. Palmeri e C. Tramontana "Ancora in tema ..." cit. pag. 491 e G. Chevallard, "La posizione..." cit. pag. 892.

(2). Cfr. S. Bartole, parere citato.

(3). Cfr. in proposito di G. Palmeri "La promulgazione parziale delle leggi in Sicilia" in *Le Regioni* n. 5/81 pag. 965 ss.; di G. Volpe "Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"", su *Le Regioni* n. 3/83, pag. 475 ss.; oltre al già citato "Ancora in tema ..." di G. Palmeri e C. Tramontana; ed ivi bibliografia.

Tale prassi prese l'avvio da una sentenza dell'Alta Corte (26.1.1954) che dichiarò ammissibile la promulgazione presidenziale di un testo legislativo dichiarato parzialmente illegittimo dalla stessa Corte, per la parte immune da censura.

La Corte distinse l'ipotesi in cui le disposizioni annullate incidessero sul significato complessivo della legge (caso in cui il testo legislativo avrebbe dovuto essere riesaminato dall'Assemblea regionale) e quella in cui invece tali disposizioni dovessero essere considerate inessenziali ai fini della sopravvivenza delle norme residue, che avrebbe potuto essere sanzionata con la promulgazione. Titolare di tale potere di ricognizione e di scelta veniva di fatto con l'essere designato il Presidente della Giunta.

Tale orientamento dell'Alta Corte, autorevolmente accolto in dottrina e poi fatto proprio dalla Corte Costituzionale, venne esteso, in seguito, al caso dell'impugnativa della legge da parte del Commissario del Governo (art.28 Statuto Siciliano): anzichè sulle parti non annullate del testo legislativo, il giudizio discrezionale del Presidente -circa la possibile "autosufficienza" delle disposizioni- veniva ad esercitarsi sulle parti non impugunate.

Come è stato sottolineato (1) la Corte Costituzionale -affermando inoltre che, in pendenza di un giudizio di legittimità, oltre il termine di 30 giorni dall'impugnazione (art.29, 2° comma) si determina, per il Presidente della Giunta non già l'obbligo ma solo la facoltà di promulgare e pubblicare - "ha (ulteriormente) ampliato la sfera di discrezionalità del Presidente, affidandogli in piena "solitudine" la preliminare decisione di porre in

(1) Cfr. G.Volpe, "Dalla promulgazione ..." cit. pag.479.

vigore la legge (o parti di essa) prima della decisione della Corte oppure di posporre la promulgazione della legge (o di parti di essa) alla definizione del giudizio promosso dal Commissario dello Stato.

Due recenti sentenze della Corte Costituzionale (1) hanno infine condotto agli estremi l'enunciata tendenza, considerando le parti di una legge non promulgata -secondo l'anzidetta prassi- definitivamente espunte dal testo, "senza che sussista alcuna possibilità di una loro successiva e autonoma promulgazione". L'orientamento della Corte è stato, però, diffusamente e solidamente contestato in dottrina.

Si è osservato che l'ipotizzata scissione di un testo legislativo da parte dell'autorità promulgante configurerebbe comunque una illegittima ingerenza di tale organo nell'attività legislativa, al di là di quella propria della funzione "di documentazione della dichiarazione legislativa e di certificazione della stessa" (2), caratteristica della promulgazione.

Ciò parrebbe aggravato dalle indicate più recenti sentenze della Corte, che nel sancire la fine della prassi della promulgazione parziale introdurrebbero addirittura quella della "abrogazione parziale" delle leggi siciliane da parte del Presidente della Regione (3).

Anche nei confronti delle leggi dichiarate, a seguito di impugnativa, parzialmente illegittime dalla Corte Costituzionale, si può sostenere che, prima dell'eventuale promulgazione, esse devono essere "tutte intere riproposte alla deliberazione dell'organo legislativo" (4) non essendo, altrimenti, "in grado di attivare l'obbligo presidenziale di promulgare" (5).

(1) la n.142/1981 e la n.13/1983;

(2) Cfr. G.Palmeri, "La promulgazione ." cit.pag.970;

(3) Cfr. G.Volpe "Dalla promulgazione ..." cit. pag.481;

(4) Cfr. G.Chevallard, "La posizione ..." cit. pag.940;

(5) Cfr. G.Palmeri, "La promulgazione ..." cit.pag.971;

Del resto la correttezza di questo orientamento sembra emergere con evidenza dallo stesso sistema normativo e costituzionale.

La regolamentazione ordinaria delle procedure di rinvio governativo delle leggi regionali (a parte cioè il caso dello Statuto siciliano, come è noto antecedente alle altre norme costituzionali) prevede infatti un nuovo esame delle leggi da parte delle assemblee legislative, con la garanzia quindi, per questi organi, della possibilità di un complessivo riesame dei testi prima della fase finale di ulteriore controllo e di promulgazione.

Non è inutile ricordare, a questo proposito, che la comunicazione delle decisioni della Corte - al Parlamento o ai Consigli regionali - è prevista in tutti i casi di dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge (art.136 Costituzione): nel vigente ordinamento, cioè, sono gli organi legislativi i soggetti titolari del potere di giudicare del grado di sussistenza della validità sostanziale di un testo normativo, quando venga formalmente censurata una sua parte (1).

(1) Gli Statuti di alcune Regioni (Toscana, Calabria) prevedono che venga posta all'ordine del giorno della prima riunione utile del Consiglio regionale, dopo le decisioni della Corte, che dichiarino illegittime (del tutto o in parte) leggi regionali, "la questione relativa ai provvedimenti consequenziali da adottare". Non risulta nella lettera del sistema, ma sembra debba risolversi nello stesso senso, la questione della sorte di un testo legislativo dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte Costituzionale dopo una doppia (o semplice, nel caso della Sicilia) approvazione da parte di un Consiglio regionale: la decisione dovrebbe (o potrebbe) essere comunicata all'Assemblea legislativa, per le eventuali integrazioni o modifiche, o anche per definire la formula legislativa di recezione della decisione arbitrale, mentre sembra piuttosto invalsa la prassi di una definizione del testo da parte del Presidente della Giunta con l'atto di promulgazione. Anche questo potrebbe forse essere considerato, almeno formalmente, un caso di indebita "intrusione" dell'organo esecutivo in una attività legislativa.

La pur essenziale ricostruzione dei principi dell'ordinamento sul tema in questione sembra non lasci dubbi anche per ciò che riguarda l'unica consistente prassi contraria esistente, quella siciliana, rispetto alla quale, del resto, come si è accennato, gli ultimi orientamenti della Corte, anzichè fonti di consolidamento, sono stati ragione di "crisi" (1), probabilmente definitiva.

Tutte le antiche e nuove indicazioni in proposito della Corte, riferite alla Regione Sicilia, non sarebbero, in ogni caso, suscettibili di applicazione analogica in quanto collegate a norme procedurali obiettivamente differenti rispetto a quelle corrispondenti delle altre Regioni, e quindi eccezionali. Ed ancora, in quanto solo alle decisioni "abrogatrici" della Corte può attribuirsi il carattere di fonti del diritto, agli orientamenti espressi secondo quanto descritto, non potrebbe in ogni caso riconoscersi forza vincolante (2).

6. In base a quanto enunciato sembra perciò da condividere la tesi secondo la quale "i principi del vigente ordinamento giuridico indicano come viziato un provvedimento di promulgazione solo in parte coincidente con le relative delibere legislative" (3). In dottrina questa convinzione è assai diffusa, discutendosi, piuttosto, sulle conseguenze del vizio di procedimento sull'efficacia delle norme promulgate.

(1) Cfr. G. Palmeri e C. Tramontana, "Ancora ..." cit. pag. 494

(2) e precisamente le sentenze che "affermano la legittimità" di una prassi (come quella della promulgazione parziale) in quanto "interpretative", non costituiscono un vincolo per tutti i soggetti titolari di poteri analoghi a quelli così considerati.

(3) G. Chevallard "La posizione..." cit. pag. 491.

Si sostiene la tesi secondo la quale il giudice possa o direttamente disapplicare tali norme o rimetterne l'esame alla Corte costituzionale (1).

Ma altri ritiene che la promulgazione conferisca comunque un certo valore formale alle norme, una "perfetta efficacia" (2), e quindi le norme stesse potrebbero essere considerate soltanto annullabili, previa impugnazione.

Ma è da rilevare che autorevolmente (3) si è affermato che i testi promulgati con contenuto difforme da quello approvato dall'organo legislativo dovrebbero considerarsi nulli, e precisamente "giuridicamente inesistenti per inidoneità dell'oggetto"; il che implicherebbe che qualsiasi soggetto e qualsiasi autorità potrebbero autonomamente e direttamente non applicare tali disposizioni.

7. Un problema del tutto particolare, nel quadro che si è sin qui delineato, si pone in rapporto all'interpretazione da dare all'art. 7 della L. n. 335/76.

Occorre, cioè, chiarire:

- a) se la "gestione provvisoria" del bilancio ivi indicata implichi la promulgazione "parziale" della relativa legge di approvazione;

(1) ivi;

(2) A. Pizzorusso; "La pubblicazione degli atti normativi", Milano, 1963, 175 ss.;

(3) A. Sandulli "Legge (Diritto costituzionale)" in Novissimo Dig. Ital. IX, 1963, 635 ss.;

b) se, nel caso che ciò si neghi, sia legittima nel nostro ordinamento una gestione (pur provvisoria) del bilancio senza una legge di approvazione dello stesso.

8. La lettura complessiva dell'art. 7 in questione porta ad escludere che la "gestione provvisoria" di cui al quarto comma implichi la promulgazione della legge di approvazione del bilancio. Al terzo comma, infatti, tale "gestione provvisoria" è concettualmente distinta dalle ipotesi di approvazione ordinaria del bilancio o del cosiddetto "esercizio provvisorio", per le quali si richiede appunto la forma di legge; ma è anzi esplicitamente riferita ad una ipotesi in cui la fase di controllo delle leggi di approvazione delle suindicate misure contabili non si sia compiuta. La "gestione provvisoria" del bilancio è, cioè, situazione che esclude l'avvenuta promulgazione della relativa legge di approvazione.

Alla stessa conclusione porta l'esame dei lavori preparatori della L. n. 335/76. Tutte le proposte formulate in proposito(1) distinguevano tra "esercizio provvisorio" del bilancio, per il quale si richiedeva l'approvazione con legge e "gestione provvisoria" dello stesso quale misura atipica, non fondata sulla legge ma su "autorizzazioni" governative, tesa a garantire possibilità di gestione contabile "nell'ipotesi, frequente nelle Regioni, di ritardo della entrata in vigore della legge di bilancio".

(1) Si confrontarono uno "schema del Tesoro" altri elaborati dalla "Commissione Cataldi" e dalla "Commissione Sullo", ed anche dalla Regione Lombardia: cfr. V. Onida, "Primi progetti di legge quadro sulla contabilità regionale: osservazioni generali", in Quaderni Regionali Formez n. 9, 1975, pag. 119.

In questo senso può ritenersi che anche l'art. 42 del D.P.R. 19.5.1949 n. 250, quando richiede che l'esercizio provvisorio del bilancio sia "disposto con legge" non possa estendere la sua efficacia anche all'ipotesi descritta dal citato art. 7/L. 335/76: trattandosi di norma eccezionale, inoltre, non sarebbe ipotizzabile una sua applicazione a detta fattispecie per via analogica (art. 14 preleggi).

9. Ma è legittima la "gestione provvisoria" della spesa così come è descritta dal citato art. 7?

E' ammissibile che vi siano decisioni di spesa senza il supporto formale di una legge di autorizzazione contabile?

E' vero che in passato si è considerata la legge di bilancio quale norma a mero contenuto formale, in quanto, non potendo disporre "nuovi tributi e nuove spese" (art. 81 Costit.), non poteva che fare riferimento, per il suo contenuto, alla legislazione sostanziale (oggi modificabile con la legge finanziaria). E quindi, in base a tale ipotesi, si potrebbe ritenere che di fatto le singole spese fondino la propria legittimità - più od oltre che nella legge di bilancio- nella presupposta legislazione di spesa.

Ma, come è stato di recente ricordato (1), la dottrina tradizio

(1) così, in sede di Osservatorio legislativo interregionale, il dott. Guido Maccagno, responsabile dell'Ufficio legislativo del Consiglio regionale del Lazio, con uno studio sui "Rinvii parziali di leggi regionali", dattiloscritto, Roma, 8.6.1984.

nale a sostegno del carattere "formale" della legge di bilancio è stata sottoposta ad una "seria revisione critica": così se ne è riconosciuto il carattere "sostanziale", "in quanto determinante la necessaria integrazione periodica alla legislazione finanziaria".

L'insufficienza delle singole leggi di spesa ad autorizzare gli atti amministrativi di spendita emerge, inoltre, oltre che dalla tradizionale "regola generale" (1) per cui le nuove spese devono sempre "essere autorizzate per legge" ma anche "inserite in bilancio", dalla stessa lettera della L. 468/78, nella quale, per il combinato disposto degli artt. 11 e 18, si prevede che la legge finanziaria (con il correlato bilancio) fissi la quota relativa all'esercizio di competenza delle erogazioni complessive disposte appunto dalle singole leggi regionali di spesa.

La spesa, quindi, nel nostro sistema contabile è possibile, sul piano amministrativo, soltanto se autorizzata da una precedente legge sostanziale e da correlate leggi di bilancio e finanziaria.

Questo principio è confermato, indirettamente, anche da quanto venne disposto dalla L. 25 novembre 1971, n. 1041, per le "gestioni fuori bilancio". Infatti, in tale occasione, dette gestioni vennero ammesse soltanto se "autorizzate da leggi speciali", e ne vennero regolate in modo dettagliato procedure e controlli. La gestione di fondi pubblici fuori dalle garanzie proprie del "bilancio" venne, cioè, considerata eccezionale, possibile solo sulla base di specifiche disposizioni di legge e comunque da attuare secondo modalità prestabilite (2).

(1) Cfr. A. Bennati, Manuale di contabilità di Stato, Napoli 1973, pag. 270.

(2) Cfr. A. Bennati "Manuale.." cit. pag. 312 ss.

E' utile, tuttavia, ricordare che, in un passato remoto e prossimo, si sono avute situazioni concrete in cui delle Regioni sono state per brevi periodi prive di bilancio (ciò è avvenuto in Sicilia, ma anche in Sardegna ed in varie Regioni ordinarie)(1); e che - come si è detto riferendo sui lavori preparatori della L. 335/76 - è soprattutto per dare una soluzione ai problemi pratici così propostisi, che si è inventato quell'"oggetto misterioso" costituito dalla gestione provvisoria del bilancio. Mentre, però, nel caso della Sardegna, l'indicata situazione determinava il blocco totale della spesa, altrettanto forse non è avvenuto in altre realtà regionali: sarebbe interessante sapere in base a quale considerazione giuridica ciò sia avvenuto, se effettivamente è avvenuto.

E' certo comunque che - per voler superare le incongruenze derivanti da tali situazioni - si è creato uno strumento giuridico che di fatto è servito a dilatare, anzichè a ridurre, i margini di incertezza giuridica.

Intanto il Governo ha notevolmente ampliato, in via interpretativa, la portata della norma in questione, riferendola non solo, oltre che al bilancio, anche alle sue variazioni ed ai previsti assestamenti; ma poi ritenendola applicabile anche alle leggi finanziarie. Inoltre lo stesso Governo, in sede di controllo, ha - in una prima fase (2) - rinviato singoli articoli delle leggi di bilancio consentendo l'ulteriore corso per la restante parte non sottoposta a censure; poi - di fronte alle rimostranze regionali per la palese violazione delle norme costituzionali concernenti i controlli in questione, ma anche dello stesso art. 7 L.335/76-

(1) In Sicilia, per esempio, ciò è avvenuto per il periodo 1-27 maggio 1969; in Sardegna per pochi giorni prima dell'approvazione dell'ultimo bilancio.

(2) G. Maccagno, "Rinvii..." cit. pag. 5-6.

ha adottato la prassi di rinviare le leggi di bilancio nel loro complesso, autorizzando la gestione provvisoria delle parti immuni da rilievi.

Ciò, come è stato da più parti osservato, rappresenta una patente lesione dell'autonomia regionale, in quanto determina una alterazione dei rapporti - costituzionalmente garantiti - tra assemblee legislative ed esecutivi.

Si determina, infatti, per le Giunte, quella che è stata definita "una autorizzazione in bianco ad amministrare" sulla base di bilanci non definiti in modo complessivo dalle Assemblee.

Si violano così, palesemente, anche principi generalissimi in materia contabile, come "l'unità" e "l'universalità" del bilancio (1).

Si può osservare, poi, che la stessa definizione di "provvisoria" per tale fase della gestione contabile è impropria in quanto, una volta utilizzati determinati stanziamenti (ritenuti legittimi dal Governo), essi non potrebbero più essere riconsiderati, per un eventuale raccordo con le parti del bilancio oggetto di rilievo, dalle assemblee legislative.

(1) Si è parlato, in dottrina, anche di "unicità" del bilancio (vedi in proposito l'art. 35 L. 1 marzo 1964, n. 62), di "inscindibilità" della gestione della ricchezza pubblica, della necessità, cioè, di considerare in un unico disegno di legge il rapporto tra tutte le entrate e tutte le uscite: il che sembra contraddire la possibilità di considerare essenziali o non interconnesse delle singole disposizioni di documenti normativi contabili, come è avvenuto per la fattispecie all'origine di queste riflessioni. Vedasi in proposito, per esempio, G. Zaccaria "Corso di contabilità di Stato", Roma, 1967, pag. 293, o Giulianelli "Unità formale e sostanziale del bilancio di previsione del nostro Stato", ivi.

I dubbi che la dottrina esprimeva, in passato, per la labilità dei vincoli posti all'Amministrazione per la gestione dei cosiddetti "esercizi provvisori", pur approvati con legge, non possono che moltiplicarsi di fronte ad una "gestione" che addirittura, pur priva di "copertura normativa", si configura come del tutto esente da confini quantitativi.

Per quanto detto sembra possibile proporre la tesi che le disposizioni in questione, contenute nell'art. 7 L. 395/76, siano illegittime, in quanto in contrasto con norme costituzionali e con consolidati principi dell'ordinamento.

Ciò, naturalmente, non implica la possibilità di un'automatica disapplicazione della norma stessa, rispetto alla quale, però, le Regioni, alla prima occasione, potrebbero ragionevolmente ottenere una dichiarazione di illegittimità della Corte Costituzionale.

Anche se si preferisse, tuttavia, la conservazione dell'istituto in discussione, per le ragioni specificate all'atto della sua "creazione" - ma, in realtà, difficilmente condivisibili - non potrebbe però nuovamente procedersi alla promulgazione delle disposizioni contabili che si possano "gestire".

Piuttosto sarebbe opportuna una riflessione circa la necessità di una qualche forma di pubblica conoscenza delle disposizioni stesse, da garantire con una loro pubblicazione, eventualmente anche sul Bollettino ufficiale della Regione (1). Sarebbe utile,

(1) Vedasi in proposito la distinzione fra pubblicazione "necessaria" (per l'entrata in vigore degli atti), la pubblicazione "di fatto" e quella "giuridicamente rilevante", in D'Atena "La pubblicazione delle fonti normative" Padova, 1970, pag. 13 ss. Ed anche: G. Ferrari "Quesiti vecchi e nuovi in tema di pubblicazione degli atti della pubblica autorità", in Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1958, 482 ss.; Id., "Bollettino ufficiale" in Encicl. Dir. V, 496 ss.; A. Pizzorusso, "La pubblicazione degli atti normativi", Milano 1963; "Ignoranza della legge" (diritto costituzionale), in Encicl. Dir., XX, 15 ss.

a tal fine, una ricognizione sulla prassi adottata in proposito, in varie Regioni (Emilia-Romagna, Veneto, Puglia), dove l'indicata ipotesi, se non in tutti i casi adottata, è stata quanto meno discussa.

10. Nel campo del de jure condendo si può osservare che la Regione, a cui viene riconosciuta competenza primaria in questa materia, potrebbe, con una integrazione alla propria legge di contabilità, specificare la volontà di non adottare la procedura prevista dal citato articolo 7.

La determinazione di istituti che rispondano alle esigenze di cui ha tentato di farsi interprete detta disposizione andrebbe rinviata ad eventuali modifiche statutarie, dato che le stesse norme di attuazione non potrebbero mutare i meccanismi previsti in modo generalizzato per i controlli sulle leggi regionali dall'articolo 33 della Carta costituzionale sarda (1).

11. Occorre infine rispondere al quesito su quali possano essere gli strumenti a disposizione del Consiglio regionale qualora, di fronte all'eventuale reiterarsi della promulgazione parziale di leggi regionali in materia contabile, intenda far valere le pro

(1) Sembra, cioè, da condividere l'opinione di chi sostiene che il ruolo delle norme di attuazione può estendersi, nella definizione dei rapporti fra gli organi regionali e fra questi e lo Stato, sino a dettare disposizioni "interpretative" e "integrative" di quelle costituzionali; ma "semprechè si tratti veramente di precisazioni esplicative di un pensiero normativo implicito nelle norme statutarie", o di integrarle, ma solo nel senso di dettare procedure per la loro attuazione, che comunque non ne modifichino il contenuto. Così P. Gasparri "Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali", relazione al terzo Convegno di Studi giuridici sulla Regione, Cagliari-Sassari, 1/6 aprile 1959, pg. 146.

prie ragioni di unico organo regionale costituzionalmente abilitato a decidere il contenuto delle leggi e a valutare, quindi, il merito delle osservazioni del Governo circa la legittimità di un provvedimento normativo del tipo qui ipotizzato. Sembra difficile contestare l'orientamento, divenuto, come ricorda il Bartole, *jus receptum*, secondo cui in questo caso il Consiglio non possa ricorrere alla Corte Costituzionale denunciando l'insorgere di un conflitto di attribuzione fra Giunta regionale ed Assemblea.

Anche chi ha analizzato a fondo il problema, come il Sorrentino (1), ha escluso che il conflitto ipotizzato possa rientrare nell'ipotesi, contenuta nell'art. 134 Costituzione, di conflitto fra "poteri dello Stato". Tale autore, infatti, pur partendo dall'opportuna osservazione che alla tradizionale teoria della divisione dei (tre) poteri si è aggiunto, nel nostro sistema costituzionale, il principio del decentramento autonomistico, ha poi considerato tali fondamenti organizzativi del tutto distinti: il che preclude, evidentemente, la possibilità di considerare "poteri dello Stato" le espressioni dei poteri normativo e amministrativo nel livello regionale.

Questo è del resto l'orientamento concorde della dottrina (2), che, sulla scia di una perentoria ordinanza della Corte Costi-

(1) in "Un conflitto di attribuzione tra 'i poteri della Regione'", in *Giur. Cost.* 1967, pag. 97, ss.

(2) Così, per esempio, Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1967, pag. 399; o Lucifredi, "Attribuzioni (conflitto di)", in *Encicl. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 284 ss.; o Pensovecchio Li Bassi, "Conflitti costituzionali", in *Enc. dir.*, Milano, 1961, vol. VIII, 1004, nota 21.

tuzionale (1), ha sostenuto doversi riferire l'espressione "poteri dello Stato" indicata dall'art. 134 Costituzione, agli organi che rappresentino "complessivamente" i tradizionali poteri (2) dello Stato-persona (e non quindi dello Stato-comunità od ordinamento) in grado di esprimere la volontà del connesso "potere" in modo definitivo (art. 37, L.87/1953).

Quest'orientamento, tuttavia, appare riflettere in modo acritico una evidente lacuna della disposizione costituzionale relativa ai casi di "conflitto di attribuzioni".

E' utile, a questo proposito, ricordare che scopo di tale istituzione è "quello di sottoporre al controllo giurisdizionale una serie di rapporti, antecedentemente affidati all'equilibrio politico delle forze in contrasto, e quindi di perfezionare lo Stato di diritto" (3).

In realtà è obiettivo considerare come il conflitto di attribuzioni "si presenta oggi, nel diritto vivente, indipendentemente dalla sua conformità al testo costituzionale, quale istituto con funzione residuale, destinato cioè a comporre contrasti nel caso in cui l'accordo politico non si realizzi"(4).

La necessità di affermare, in nome dell'esigenza di attuare compiutamente lo Stato di diritto, il superamento di questa tendenza, vale sia per i casi già previsti dall'istituto come rego

(1) v. Giur. Cost. 1967, pag. 96 ss.

(2) V. Crisafulli ha giudicato "discutibile" tale "propensione per l'accezione tradizionale dei poteri, come complessi organici": cfr. in Giur. Costituz.1965, pg.1285, commento al l'ordinanza Corte Cost. n. 91 22/XII/65.

(3) Sorrentino, "Un conflitto..." cit., pg. 98;

(4) ivi, pg. 99.

lato dalla Costituzione, ma anche per altri tipi di conflitti, rispetto ai quali l'esigenza quanto meno di temperare il grado di "disponibilità" delle massime regole costituzionali da parte del potere politico si manifesta attuale: fra questi sembra davvero che non possano non essere compresi (anche) quelli fra Consigli e Giunte regionali.

La strada di una modifica letterale (o anche interpretativa?) del dato costituzionale, nel senso così prospettato, permetterebbe di superare l'attuale anomalia consistente nel fatto che - nel caso di oggettivo conflitto di competenza o di attribuzioni fra Giunta e Consiglio regionali - sia possibile solo invocare rimedi che richiama la responsabilità penale (artt. 289 e 323 c.p.) o politica (voto di sfiducia, o magari sanzione del corpo elettorale) dei soggetti titolari della rappresentanza di tali organi (1): sembrerebbe senz'altro più coerente il fatto che uno sconfinamento "istituzionale" potesse, innanzitutto, essere riconosciuto e corretto in sede di giustizia costituzionale.

Ma, evidentemente, la possibilità di aprire ai singoli organi costituzionali della Regione facoltà di tutela giurisdizionale, anche se solo al livello della massima Corte, implicherebbe il preliminare superamento dell'attuale convinzione dell'inesistenza di una loro distinta soggettività, basata sul riconoscimento esclusivo al Presidente della Regione della rappresentanza esterna di tutti gli organi costituzionali che la compongono (articolo 35 dello Statuto).

Questo problema, naturalmente, richiederebbe una specifica analisi, sia in rapporto alla situazione attuale sia in relazione a quella che sarebbe utile determinare.

- Giuseppe Caboni -

(1) così S. Bartole, parere citato, pg. 17.