UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

L'incidenza del controllo governativo sul prodotto legislativo regionale

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:
L'incidenza del controllo governativo sul prodotto legislativo regionale / P. Lotito; L. Mannelli; M. Picchi. - STAMPA. - (1997), pp. 107-136.

Availability:
This version is available at: 2158/315128 since: 2022-08-15T13:17:04Z

Publisher:
Cedam

Terms of use:
Open Access
La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

01 May 2024

I MODI DI FORMAZIONE DELLA LEGGE
PROGETTO STRATEGICO CNR
responsabile scientifico prof. Victor Uckmar

F. ANGELINI - S. BARONCELLI - L. BIANCHI - R. BIFULCO - G. BOTTINO - A. CARIOLA - M. CARLI - M. CECCHETTI - G.L. CONTI - A CORSI - F. DONATI - S. FARO - F. INNAMORATI - P.F. LOTITO - L. MANNELLI - V. MONTANO - M. PICCHI - O. ROSELLI - G.L. SCIOLA - G. TARLI BARBIERI - M.P.C. TRIPALDI

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE

VOLUME SECONDO

UNITÀ OPERATIVA DI FIRENZE
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
Coordinatore: Prof. PAOLO CARETTI

CEDAM
CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1997

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 1997 by CEDAM - Padova*

ISBN 88-13-20292-X

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Fotocomposizione: Dini s.n.c. - Modena

Grafiche TPM s.r.l. - Padova

INDICE - SOMMARIO

Presentazione . . . . . pag. 1

L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla giunta, VINCENZO MONTANO . . . . . pag. 7

Il ruolo delle Commissioni e del Consiglio, MARCELLO CECCHETTI, GIAN LUCA CONTI, GIAN LUCA SCIOLA . . . . . » 15

Spunti per un'indagine sul sistema ed il ruolo delle consultazioni nel procedimento legislativo regionale, ALBERTO CORSI, FRANCESCA INNAMORATI, ORLANDO ROSELLI . . . . . » 49

I tempi del procedimento legislativo regionale, LEONARDO BIANCHI, MARIA PIA CARLA TRIPALDI . . . . . » 77

L'incidenza del controllo governativo sul prodotto legislativo regionale, PIER FRANCESCO LOTITO, LORENZO MANNELLI, MARTA PICCHI » 107

La legislazione di spesa, GABRIELE BOTTINO . . . . . » 137

Le leggi di bilancio delle Regioni fra vincoli statali e regionali, AGATINO CARIOLA . . . . . » 153

Rapporto sulla tipologia della legge, FRANCESCA ANGELINI, RAFFAELE BIFULCO . . . . . » 163

Tecnica legislativa e legislazione regionale: l'esperienza delle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Lombardia, STEFANIA BARONCELLI, SEBASTIANO FARO . . . . . » 191

La potestà regolamentare e gli atti *sub* legislativi delle Regioni, GIOVANNI TARLI BARBIERI . . . . . » 239

di confermare l'individuazione prevalentemente in Commissione della sede di decisione effettiva nel procedimento legislativo regionale rispetto alle sue varie fasi.

Quanto alla tempistica della partecipazione, è sufficiente richiamare quanto detto riguardo al possibile appesantimento dei tempi del procedimento attraverso anche l'impiego di tecniche dilatorie che si potrebbero definire di "ostruzionismo partecipativo" relativamente alle consultazioni svolte in Commissione (ed all'azione paraprocedimentale delle lobbies). Vale la pena di precisare che sfugge alla nostra rilevazione il fondamentale passaggio delle consultazioni svolte dalla Giunta, nella sua qualità di organo regionale che con maggiore incidenza determina gli indirizzi politici di settore e quello generale (come fra l'altro messo in evidenza dal rapporto Corsi-Innamorati-Roselli). Si tratta, come si è messo in rilievo a suo luogo, di un fattore esoprocedimentale, che incide sulla dislocazione dell'intero procedimento legislativo prima ancora che sull'interazione della tempistica delle varie fasi, ma che, proprio per questo, mentre dimostra ancor più il suo significato, svuota di questo molti dei successivi passaggi consultivi in Commissione relativamente ai disegni di legge di iniziativa giuntale.

Infine, occorre ribadire alcuni profili che possono interessare la stessa forma di Stato, in relazione alla circostanza non solo che l'analisi tempistica ha rivelato talora il perpetrarsi di qualche abuso del controllo governativo, ma soprattutto che quest'ultimo ha dimostrato di incidere in termini relativamente pesanti, soprattutto relativamente alla riapprovazione, sulla complessiva tempistica del procedimento legislativo regionale, identificando nel fattore tempo anche un efficace strumento metanormativo di contrasto delle decisioni di merito (in particolare da parte del Governo).

PIER FRANCESCO LOTITO - LORENZO MANNELLI - MARTA PICCHI

L'INCIDENZA DEL CONTROLLO GOVERNATIVO SUL PRODOTTO LEGISLATIVO REGIONALE (*)

SOMMARIO: Considerazioni introduttive: oggetto e metodo. Contenuto del rinvio, tipologia dei limiti, contenuto delle osservazioni che accompagnano il rinvio: le rilevazioni della dottrina in merito. – Sez. I: Piemonte, Emilia-Romagna, Basilicata. – 1. Il contenuto dei rinvii. – 1.1. Alcune osservazioni sui limiti denunciati in sede di rinvio. – 1.2. Alcune riflessioni sulla tipologia delle osservazioni compiute in sede di rinvio. – 2. L'incidenza del controllo governativo sul testo legislativo definitivo. – 2.1. Le modifiche apportate a fronte dei motivi di rinvio. – 2.2. Le modifiche apportate a fronte delle osservazioni compiute in sede di rinvio. – Sez. II: Lombardia, Toscana. – 1. Contenuto dei rinvii: tipologia dei limiti richiamati. – 2. Tipologia delle osservazioni compiute in sede di rinvio. – 3. L'incidenza del controllo sul testo legislativo. – Considerazioni conclusive

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: OGGETTO E METODO. CONTENUTO DEL RINVIO, TIPOLOGIA DEI LIMITI, CONTENUTO DELLE OSSERVAZIONI CHE ACCOMPAGNANO IL RINVIO: LE RILEVAZIONI DELLA DOTTRINA IN MERITO.

Il tema di questo saggio è l'incidenza del controllo governativo sul prodotto legislativo regionale: l'intento è quello di verificare, in concreto, il contenuto delle disposizioni normative che hanno subito dei mutamenti per effetto del controllo governativo (*melius*: del rinvio governativo). Abbiamo compiuto questo tipo di indagine per due ordini di motivi: anzitutto perché in dottrina, fino ad ora, essa non trova riscontri per cui non è stato possibile verificare i risultati ai quali si può giungere attraverso un'analisi del genere; in secondo luogo, per le considerazioni conclusive che potranno essere tratte soprattutto in merito a quelle osservazioni, da tempo compiute da parte di alcuni giuristi, a proposito dell'opportunità di mantenere l'istituto del rinvio e della denunciata natura di strumento di contrattazione attorno ai contenuti degli atti di normazione primaria delle Regioni, anziché di contestazione della legittimità.

In questa parte della trattazione, il materiale esaminato ha per oggetto i rinvii compiuti dal Governo nei confronti dei prodotti legislativi del Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Basilicata nella IV legislatura (1). Vista la mole di

(*) Il lavoro coordinato da Pier Francesco LOTITO, è stato così suddiviso: Lorenzo MANNELLI ha curato la Sezione II, Marta PICCHI le Considerazioni introduttive, la Sezione I e le Considerazioni conclusive.

(1) Non si è tenuto conto di quanto avviene nella regione Sicilia, a causa del regime affatto peculiare previsto nel relativo Statuto: infatti, qui manca l'istituto del rinvio, posto che «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato», il quale, quando ne rilevi i presupposti, «entro i successivi cinque giorni può impugnarle».

atti da analizzare, il lavoro è stato diviso in due sezioni: nella prima le rilevazioni riguardano il Piemonte, l'Emilia-Romagna e la Basilicata, mentre nella seconda si dà conto della Lombardia e della Toscana. In ciascuno di questi due momenti si procede attraverso valutazioni complessive riguardanti l'intero materiale, compiendo però delle specificazioni quando vi siano delle peculiarità proprie di una singola Regione. Inoltre, riteniamo opportuno precisare che le eventuali lievi discordanze che potranno essere individuate nel raffronto con il lavoro precedentemente svolto di analisi del materiale reperito per ciascuna Regione è da imputare, per certi aspetti, al fatto che la pubblicazione (2) di quei risultati è avvenuta sulla base di un esame non completo, soprattutto perché ancora una parte dei documenti necessari non erano stati reperiti, e, per altri, alla circostanza per cui talune valutazioni dipendono dagli apprezzamenti più o meno discrezionali compiuti dai singoli rilevatori.

Prima di procedere alla trattazione del tema centrale di questo saggio, riteniamo opportuno compiere alcune osservazioni riguardanti problematiche ben presenti all'attenzione della dottrina e concernenti in particolare il contenuto del rinvio governativo, la tipologia dei limiti richiamati nel rinvio ed infine il contenuto delle osservazioni che spesso accompagnano i motivi di rinvio. Le ragioni per le quali ci soffermiamo su questi profili sono da individuare, in primo luogo, nel fatto che l'elaborazione dei dati realizzata in merito all'oggetto principale dello studio, ci porta inevitabilmente ad avere a disposizione dei risultati che ci consentono di compiere delle considerazioni con riferimento alle tematiche ora richiamate. Secondariamente, le conclusioni che si possono trarre saranno utili per supportare le riflessioni che verranno esposte da ultimo.

Tutto ciò premesso, sempre nell'ambito delle considerazioni introduttive, si darà conto della posizione della dottrina relativamente ai temi per così dire "secondari" sopra indicati, dopodiché, in ciascuna sezione, verranno compiute alcune osservazioni in merito, sulla base del materiale analizzato, per poi passare ad esaminare l'argomento principale di questa ricerca.

Secondo quanto previsto dall'art. 127 Cost., tra l'approvazione e il perfezionamento delle leggi regionali s'inserisce una fase di controllo preventivo (3). Ogni legge approvata dal Consiglio regionale deve essere comunicata al Commissario del Governo, il quale ha trenta giorni dalla comunicazione per apporvi il visto; entro questo termine il Consiglio dei Ministri può rinviare la legge al Consiglio regionale per una nuova deliberazione (4), qualora l'Assemblea regionale riapprovi a maggioranza assoluta la legge rinviata, il Governo nazionale la può impugnare, nei quindici

(2) CARETTI P. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1996.

(3) A proposito del controllo preventivo sulle leggi regionali in generale, vedi:
CUOCOLO F., *Diritto regionale italiano*, Torino, UTET, 1991, pag. 311 e ss.; GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Milano, Giuffrè, 1994; GIOVENCO L., *Regione*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1968, pag. 24 e ss.; MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1997, pag. 389 e ss.; PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1997, pag. 423 e ss.

(4) Riteniamo opportuno, al riguardo, richiamare una decisione assunta dal Ministro per gli Affari regionali e la Funzione pubblica in ordine al procedimento per l'esercizio del controllo sulle leggi regionali ai sensi dell'art. 127 Cost. ed oggetto di comunicazione in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 16 Luglio 1996. In particolare, si è proceduto all'apertura del procedimento di controllo delle leggi regionali alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome. In ossequio al principio del contraddittorio

giorni successivi alla nuova comunicazione, dinanzi alla Corte costituzionale per motivi di legittimità o di fronte alle Camere per ragioni di merito. Per il precitato articolo, il potere di opposizione da parte del Governo, in particolare in caso di vizi di legittimità, si configura essenzialmente come potere di impulso tramite il rinvio prima e il ricorso poi. In tal senso, alla luce delle disposizioni costituzionali, sembrerebbe avere i connotati tipici del controllo-verifica o controllo-riscontro dei limiti ordinamentali e quindi porsi quale funzione sostanzialmente neutrale o imparziale, finalizzata alla tutela obiettiva del complessivo sistema autonomistico (5). In forza di questa ricostruzione, gli strumenti messi a disposizione del Governo potrebbero essere adoperati solo a garanzia della legalità costituzionale e dell'integrità dell'ordinamento, per cui la funzione di controllo non sarebbe riconducibile nell'ambito della cosiddetta funzione di indirizzo politico del Governo. A sostegno di questa impostazione si sottolinea, per un verso, che le leggi regionali sono impugnabili dallo Stato per qualunque vizio di legittimità costituzionale e non nel solo caso in cui eccedano «la competenza della Regione», secondo quanto prevede la lettera dell'art. 127 Cost. (6); per un altro, il fatto che il medesimo articolo ora richiamato contempla la distinta possibilità di impugnazione delle leggi regionali per contrasto con l'interesse nazionale o di altre Regioni innanzi al Parlamento, non tanto quale giudice, quanto come sede di mediazione (7).

In realtà è stato notato come siano ricavabili dallo stesso art. 127 Cost. gli elementi che depongono a favore di un'opposta prospettazione, oltre alla prassi che si è maturata nel tempo. Anzitutto, non dobbiamo dimenticare che il controllo è affidato al Governo, organo che per sua natura, indipendentemente dal ruolo attribuitogli nel procedimento in questione, è comunque portatore della funzione di indirizzo politico di maggioranza: perciò, già in questo articolo vi è un'incoerenza legata alla natura dell'organo cui è riservata la funzione di controllo rispetto ai connotati che si volevano attribuire alla funzione stessa (8). Sempre secondo taluni, l'ulteriore componente di cui tener conto è da individuare nel fatto che gli atti di opposizione contro le leggi regionali hanno un effetto impeditivo che condiziona l'entrata in

espresso nella l. n. 241 del 1990 e a quello di leale cooperazione tra i livelli istituzionali, si è reputato utile poter valutare le motivazioni delle Regioni prima di procedere al rinvio. Pertanto, è stata ideata una procedura secondo la quale nei primi 15 giorni il Dipartimento degli Affari regionali svolge l'istruttoria, anche con la collaborazione degli altri Ministeri: a tal fine è stato chiesto ai Commissari di Governo di trasmettere subito le leggi regionali approvate anziché al termine degli 8 giorni che sono consentiti loro per fare l'istruttoria ed esprimere le proprie osservazioni. Il sedicesimo giorno, Regioni e Province autonome possono chiedere di conoscere l'istruttoria svolta, per poter presentare, entro il ventesimo giorno, eventuali memorie e controdeduzioni rispetto alle osservazioni manifestate dai Ministeri. L'intento perseguito con l'introduzione di questa novità è quello di poter superare le obiezioni eventualmente espresse dalle amministrazioni dei Ministeri che altrimenti potrebbero condurre al rinvio delle leggi regionali, procedendo quindi a degli opportuni chiarimenti.

(5) PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, Le Regioni, 1986, pag. 773 e ss.

In tal senso vedi anche: GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., pag. 93 e ss.; MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pag. 395 e ss.

(6) MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pag. 396.

(7) PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., pag. 774.

(8) MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pag. 396; PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., pag. 774.

vigore; conseguenza del tutto mancante, invece, nel caso dei ricorsi regionali contro le leggi nazionali. Quanto appena detto è indice della mancanza di posizioni paritarie, tipiche invece di un meccanismo di controllo che dovrebbe trovare il suo momento di soluzione dinanzi alla Corte costituzionale «e non in una diversificazione di posizioni fra chi promuove il controllo e chi invece ne è il destinatario» (9). Connotati di politicità devono desumersi inoltre dallo stesso carattere puramente facoltativo del ricorso (tale facoltatività non si spiegherebbe altrimenti, se il Governo fosse chiamato a tutelare la legalità), dalla possibilità per l'Esecutivo centrale di rinunciare, con il consenso della parte convenuta, al giudizio intrapreso innanzi alla Consulta, nonché dalla circostanza per cui, come avremo modo di verificare nel prosieguo, i medesimi rilievi compiuti in sede di opposizione in alcuni casi assurgono a motivi di rinvio, mentre in altri a mere osservazioni.

Tutto ciò premesso, allora il controllo esercitato dal Governo non è un semplice controllo-verifica, ma presenta anche il carattere di controllo-indirizzo. Esso avrebbe una duplice natura; anzi, con il tempo, la seconda sarebbe diventata, per così dire, dominante. Così, l'azione del Governo, più che di controllo in senso proprio, ha finito con l'assumere «i caratteri di un'azione di guida e coordinamento dello sviluppo della legislazione regionale in rapporto, come poteva essere prevedibile, allo sviluppo via via assunto dagli indirizzi politici centrali», sebbene in questo modo di procedere il Governo abbia pur sempre preso «le mosse dalla formale contestazione dei motivi di legittimità delle leggi vistate» (10). Dall'esame dei testi dei rinvii si ricava inoltre che questa funzione di guida e di coordinamento viene svolta secondo un indirizzo politico costante, volto ad esplicare una funzione definita di omogeneizzazione dell'ordinamento e di conservazione (11), che certo non contribuisce alla valorizzazione dell'autonomia regionale ed anzi ne indebolisce ulteriormente il ruolo (12).

Per quanto riguarda la tipologia dei limiti richiamati, la dottrina (13) ha constatato il ricorso in via sempre più massiccia al principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, *ex* art. 97 Cost., sebbene in accezioni del tutto improprie, poiché non intese ad esprimere un criterio di proporzione e di congruenza tra mezzi e risultati nell'organizzazione e nell'azione della pubblica amministrazione con riferimento ai singoli casi concreti. Tale principio viene spesso richiamato attraverso formulazioni assai generiche, tanto da consentire, in realtà, valutazioni sul

(9) PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., pag. 775.

(10) PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., pag. 775 e ss.

Al riguardo si veda anche: CARLI M., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, G. Giappichelli, 1992, pagg. 64 e ss., 215 e ss.; GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., pag. 93; ROSSI E., *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali*, Università degli Studi di Trento, 1993, pag. 15 e ss.

(11) ALLEGRETTI U., *Controllo governativo delle leggi regionali e specialità*, Le Regioni, 1986, pag. 789 e ss. In particolare, con senso critico, l'Autore sottolinea come il rinvio sia uno strumento adoperato anche per conseguire un effetto di appiattimento delle differenti autonomie regionali rispetto al regionalismo comune, contraddicendo quanto previsto all'art. 116 Cost. La rilevazione è da condividere, ma ci pare però che questa, entro certi limiti, possa valere anche per le Regioni a regime ordinario, fra di loro.

(12) SANTANTONIO V., *Il controllo sulle leggi*, in "Il rapporto sulle Regioni", Milano, Franco Angeli, 1994, pag. 157.

(13) CINISEDO (a cura del), *Rapporto sulle Regioni*, Milano, Franco Angeli, 1989, pag. 213 e ss.; PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., pag. 777 e ss.

merito da parte del Governo nei confronti delle scelte compiute dal legislatore regionale: difatti, subisce spesso manipolazioni interpretative che vanno dalla dilatazione della riserva di legge contenuta nell'art. 97 Cost., alla contestazione della stessa capacità di spesa o alla valutazione diretta della convenienza degli interventi o degli interessi pubblici regionali in ragione della spesa stanziata. In buona sostanza, tale principio è divenuto lo strumento principale attraverso il quale è possibile compiere giudizi di compatibilità, fra l'altro, sugli indirizzi di spesa presenti nella legislazione regionale rispetto a quelli nazionali, ma anche apprezzamenti sulle modalità e finalità della spesa stessa. Perciò, prima si va a rilevare il vizio di merito per poi "camuffarlo" sotto le sembianze di un limite di legittimità: anzi, una gran parte dei rinvii sembra proprio animata dalla finalità del contenimento della spesa, anche laddove non è espressamente richiamata, denunciando, invece, il contrasto con disposizioni costituzionali o ordinarie di più ampio respiro; basti pensare al notevole ricorso ai principi di eguaglianza, di imparzialità, di riserva di legge ed altri ancora.

Infine, per quanto riguarda le osservazioni che spesso accompagnano i rinvii, oltre a notare il crescente uso, è interessante verificare l'incidenza in sede di riapprovazione del testo legislativo, soprattutto quando non siano volte a segnalare meri errori del testo o a dare indicazioni di buona tecnica legislativa. Spesso queste osservazioni sono piuttosto articolate e tendono anch'esse a svolgere una funzione di guida e di omogeneizzazione, specialmente quando siano indirizzate a dare indicazioni sui criteri interpretativi del testo, escludendone altri perché reputati illegittimi, oppure a sollecitare l'adozione di future modifiche, in questo modo confermando la persistente dilatazione del potere statale di condizionamento dell'autonomia regionale (14).

SEZIONE I
PIEMONTE, EMILIA-ROMAGNA, BASILICATA.

1. IL CONTENUTO DEI RINVII.

1.1. *Alcune osservazioni sui limiti denunciati in sede di rinvio.*

Occorre anzitutto premettere che il numero complessivo di leggi delle tre Regioni in esame, nella IV legislatura, è stato pari a 739 (15): di queste, 165 (22% circa) sono state oggetto di rinvio (16), in taluni casi anche plurimo, per cui il numero complessivo dei rinvii compiuti sale a 177 (17). Tuttavia, per le difficoltà che sono sorte in sede di reperimento del materiale, sono stati analizzati solamente 163 rinvii

(14) CINSEDO (a cura del), *Rapporto sulle Regioni*, cit., pag. 208 e ss.

(15) Il Piemonte ne ha promulgate 324, l'Emilia-Romagna 238 e la Basilicata 177.

(16) In particolare, sono state rinviate 58 leggi del Piemonte, 51 dell'Emilia-Romagna e 56 della Basilicata.

(17) I rinvii complessivi del Piemonte sono pari a 62, quelli dell'Emilia-Romagna salgono a 55 e quelli della Basilicata a 60.

(92%): 49 riguardanti il Piemonte, 59 la Basilicata, mentre per l'Emilia-Romagna siamo riusciti ad analizzare tutti i 55 rinvii. Quelli mancanti sono solamente 14 (13 per il Piemonte e 1 per la Basilicata) e quindi riteniamo che i dati in nostro possesso ci consentano di trarre conclusioni senz'altro attendibili ([18]).

Dal riscontro che abbiamo compiuto, il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, *ex* art. 97 Cost., viene richiamato in un numero abbastanza significativo di casi pari a circa il 15% di quelli complessivi da noi esaminati ([19]).

Quasi sempre il limite in oggetto viene richiamato unitamente ad altri principi, come quello di imparzialità, certezza dei rapporti giuridici, parità di trattamento, genericamente i principi costituzionali che valgono in materia di pubblico concorso. In altre occasioni, invece, l'art. 97 Cost. è menzionato assieme alla violazione di altri articoli, sia della Costituzione – ad esempio gli artt. 81, 117 e 118 Cost. – che di leggi dello Stato, o facendo riferimento alla violazione di principi fondamentali espressi. In altri casi, infine, il limite del buon andamento della pubblica amministrazione è utilizzato per poi far esplicito riferimento all'indirizzo generale di contenimento della spesa pubblica. Complessivamente, queste ipotesi sono circa il triplo ([20]) rispetto a quelle in cui si invoca l'art. 97 Cost. da solo.

Passando ad un esame più puntuale, volto ad illustrare cosa espressamente è oggetto di contestazione nei casi ora richiamati, se ne evidenziano soltanto alcuni particolarmente significativi. Nella l.r. dell'Emilia-Romagna n. 7 del 1986, avente per oggetto "Norme per la partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione della Società per le infrastrutture di rilevante interesse regionale - SIRIR", è stato opposto, fra l'altro, che gli artt. 1 e 2, riguardanti finalità pubblicistiche e l'apprestamento di uno strumento operativo privatistico per il raggiungimento di dette finalità, contrasterebbero con gli artt. 97, 100 e 103 Cost. In particolare, la rilevazione non è stata recepita dalla Regione ed in sede di discussione in Consiglio regionale, si è ritenuto che il provvedimento legislativo in questione non sostituisca in alcun modo strumenti privatistici a finalità pubbliche: pertanto è stata sottolineata la piena conformità con la volontà di conseguire gli obiettivi della programmazione regionale.

Nella l.r. dell'Emilia-Romagna n. 17 del 1990, per la "Costituzione di una società per azioni per la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale", è stato rilevato, fra l'altro, che l'art. 1, disponendo l'attribuzione in gestione privata alla costituenda società per azioni di compiti istituzionali della Regione, viene ad essere in contrasto con gli artt. 97 e 118 Cost., soprattutto perché è stata osservata la generale ed ampia finalizzazione verso l'attività sociale e l'organizzazione e gestione di iniziative culturali atte a valorizzare il patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale della Regione, ovvero attività anch'esse aventi una natura prettamente pubblicistica. Anche in questa occasione, tale obiezione non è stata oggetto di recepimento da parte dell'Emilia-Romagna.

In Basilicata, nella l.r. n. 21 del 1987 relativa al "Complesso termale – La Calda – di Latronico", fra gli altri limiti, è stato constatato che l'art. 7 nel prevedere la possibilità di tre anni di contributi a favore dell'impresa affidataria della gestione, lasciando a carico del bilancio regionale gli oneri aggiuntivi, si pone in contrasto con i criteri di efficienza e di economicità che dovrebbero invece essere seguiti in ossequio alla previsione contenuta all'art. 97 Cost.: in questa occasione la Regione ha recepito pienamente la rilevazione fatta, mediante soppressione della possibilità oggetto di censura.

In tutti questi casi ora richiamati, è palese che nel denunciare le violazioni compiute non viene prestata alcuna attenzione al criterio della proporzione tra mezzi e risultati che la pubblica amministrazione intende conseguire nell'esercizio della propria attività. Gli obiettivi che si hanno ben presenti sono essenzialmente il contenimento della spesa e, quindi, in via indiretta vengono espresse delle valutazioni aventi ad oggetto la capacità di spesa della Regione. Anche nel terzo caso, in cui si fa riferimento ai criteri di efficienza ed economicità ai quali deve essere improntata l'attività delle amministrazioni, il richiamo è del tutto generico perché anche dall'esame dell'intero testo del rinvio si ricava che la finalità non è quella di rilevare la mancanza di congruenza fra mezzi e risultati; difatti si compie soltanto un giudizio di merito che attiene unicamente alle finalità della spesa.

Oltre a queste ipotesi, ve ne sono altre due in cui è esplicito il riferimento all'interesse nazionale per il contenimento della spesa pubblica: il rinvio relativo alla l.r. del Piemonte n. 23 del 1988 ([21]) e quello riguardante la l.r. della Basilicata n. 7 del 1986. A queste si aggiunge tutta una serie di rinvii in cui la finalità del contenimento della spesa è per così dire surrettizia, in quanto è mascherata dal richiamo di altri princípi e limiti che possono essere i più diversi. È da osservare che questa constatazione si riferisce essenzialmente all'Emilia-Romagna, per la quale sono state identificate ben 8 ipotesi, e alla Basilicata, per la quale ne sono state individuate almeno due.

Per quanto riguarda la prima Regione, particolarmente significativi sono soprattutto tre esempi: anzitutto, la l.r. n. 36 del 1987, intitolata "Norme per la partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione di una società per la gestione di una scuola di formazione per il personale direttivo della pubblica amministrazione regionale e locale". È stato opposto, tra l'altro, che l'art. 6, prevedendo l'erogazione di alcuni contributi (200 milioni) a favore di detta società, contrasterebbe con il principio generale secondo il quale le risorse sono da destinare a finalità di pubblico interesse. L'adeguamento a questa rilevazione è stato soltanto parziale o fittizio, poiché è stato tolto il riferimento alla somma di 200 milioni e si è specificato che la possibilità di contributi dovrà essere contenuta nei limiti dell'oggetto statutario e dei programmi regionali.

([18]) Tuttavia, i dati che verranno riportati di seguito con riferimento ai limiti richiamati o alle osservazioni compiute, di regola, non saranno espressi in valori assoluti, ma in percentuali o frazioni, volendo in questo modo evidenziare soltanto la linea tendenziale, evitando di irrigidire eccessivamente l'esito del nostro studio e per lasciare dei margini di flessibilità relativamente alle eventuali imprecisioni compiute in sede di rilevazione.

([19]) La produzione legislativa del Piemonte incorre in questa censura in circa il 10% dei rinvii complessivamente esaminati per questa Regione; l'Emilia-Romagna nel 15%; la Basilicata nel 17-18% dei casi.

([20]) Nei rinvii relativi alla regione Piemonte il limite del buon andamento della pubblica amministrazione non viene mai richiamato da solo; in Emilia-Romagna non viene unito ad altri limiti solamente nel 25% circa dei casi; infine, nei rinvii della Basilicata ricorre da solo in poco meno della metà delle occasioni.

([21]) Tale legge, peraltro, è stata oggetto di un triplice rinvio. In ciascuna delle tre occasioni, assieme ad altri e successivi nuovi limiti, costantemente è sempre stato richiamato quello dell'interesse nazionale al contenimento della spesa.

Nella l.r. dell'Emilia-Romagna n. 38 del 1988, relativa all'"Ingresso della regione Emilia-Romagna nella «Finanziaria fiere di Bologna» S.p.A.", il Governo ha rilevato che viene data l'autorizzazione alla Regione per l'acquisizione delle azioni della società finanziaria in oggetto, senza che risulti l'accettazione da parte di quest'ultima relativamente all'integrazione degli scopi statutari con quelli della progettazione e realizzazione del Polo scientifico e tecnologico e senza indicare che si tratta di nuove azioni conseguenti all'aumento di capitale, ovvero azioni cedute da altri soci. È stata inoltre denunciata la mancata specificazione che l'acquisto dovrà avvenire al valore nominale o con il pagamento di un sovrapprezzo, per cui la legge difetterebbe per carenza degli elementi essenziali atti a definirne il contenuto. In sede di riapprovazione, si è provveduto a precisare soltanto che la partecipazione della Regione è finalizzata al conseguimento dei soli scopi definiti dalla legge regionale sulla progettazione e realizzazione del Polo scientifico e tecnologico, senza tuttavia fare alcun riferimento alle precisazioni richieste relativamente all'acquisizione delle azioni della società.

Nella l.r. n. 32 del 1990 dell'Emilia-Romagna, relativa all'"Assunzione proparte degli oneri annui di funzionamento dell'associazione «Centro di documentazione per la patata» di Budrio", è stato constatato che l'art. 1 è eccessivamente generico per quanto riguarda la destinazione dei contributi regionali relativamente alla copertura della spesa di finanziamento dell'associazione. Difetterebbe inoltre sotto il profilo della mancanza di criteri e modalità per la concessione dei contributi stessi, non garantendo il perseguimento degli obiettivi regionali e quindi violando il principio generale dell'utilizzo dei fondi pubblici per finalità di interesse generale. La Regione ha recepito la rilevazione, ponendo alcune precisazioni all'art. 1 sulle finalità di destinazione dei contributi e all'art. 2 sulle modalità di erogazione.

Per quanto riguarda la regione Basilicata si richiama la l.r. n. 4 del 1990, avente ad oggetto la "Disciplina e norme di contenimento della spesa del bilancio per l'esercizio finanziario 1990": in questa occasione, il Governo ha obiettato che l'art. 3, punto 19 è generico circa la destinazione dei contributi regionali e la copertura delle spese per il funzionamento della società consortile metapontina Agrobios S.r.l. Inoltre, difetterebbe per la mancanza dei criteri e delle modalità per la concessione degli stessi contributi; conseguentemente non verrebbe garantito, ancora una volta, il perseguimento degli obiettivi regionali, ponendosi in contrasto con il principio generale dell'utilizzo dei fondi pubblici per finalità di interesse generale. La Basilicata si è uniformata alla rilevazione, semplicemente sopprimendo la parte dell'art. 3 oggetto di censura.

In tutti questi casi appena richiamati si può, dunque, constatare che, a prescindere dalle giustificazioni addotte, ciò che si intende sindacare sono sempre le finalità che le Regioni vogliono perseguire mediante lo stanziamento di spese e le stesse modalità di erogazione: i giudizi espressi rilevano essenzialmente sotto il profilo dell'opportunità dell'intervento regionale e quindi del merito.

Ricapitolando i dati che abbiamo sopra esposto, si può osservare come sostanzialmente in oltre il 20% delle occasioni [22] il rinvio compiuto dal Governo è animato dalla finalità più o meno palesata del contenimento della spesa: pertanto, possiamo confermare, almeno per gli aspetti ora esaminati, quanto è stato rilevato fino a questo momento dalla dottrina per quanto attiene in particolare al fatto che, oramai, sembra nettamente prevalere il carattere di controllo-indirizzo, teso cioè a guidare la legislazione regionale sulla scia delle determinazioni assunte a livello centrale.

[22] Di queste, il 15% delle ipotesi si riferiscono al Piemonte, circa la metà all'Emilia-Romagna e le restanti alla regione Basilicata.

Riteniamo che debba essere avallata altresì la constatazione secondo la quale il rinvio viene utilizzato anche come strumento volto a rendere omogenea la produzione legislativa delle diverse Regioni. Significativo a questo riguardo è il caso della l.r. della Basilicata n. 7 del 1986, contenente la "Disciplina della spesa del bilancio per l'esercizio finanziario 1986". Il Governo ha censurato l'art. 31, poiché nel prevedere l'aumento della misura dei contributi a favore dei gruppi consiliari, con un conseguente raddoppio della spesa complessiva, si vengono a determinare dei livelli superiori a quelli delle altre Regioni, causando una sperequazione non giustificata a fronte delle esigenze di omogeneizzazione degli interventi regionali nel settore e violando così il principio di buona amministrazione, nonché l'indirizzo generale volto al contenimento della spesa pubblica. La Regione si è adeguata sopprimendo l'intero articolo. Ciò che importa in questa sede è che, indipendentemente dal fatto che la motivazione dell'opposizione sia fondata o meno – e comunque poteva anche essere specificata in maniera più adeguata – il Governo sente la necessità di far riferimento ai livelli di spesa fissati dalle altre Regioni per giustificare il proprio rinvio.

Possiamo aggiungere a questo proposito un'osservazione degna di rilievo: nella maggior parte dei casi che abbiamo avuto modo di richiamare, è possibile constatare che, in particolare, nel sindacare i provvedimenti legislativi invocando il principio del buon andamento della pubblica amministrazione e/o il principio generale secondo il quale l'utilizzo dei fondi pubblici deve avvenire per il conseguimento di finalità di interesse generale, in realtà si vuole, per così dire, agire in funzione deterrente nei confronti di un'attività regionale diretta al sostegno di organismi privati (associazioni ed organizzazioni) o comunque indirizzata verso settori che sembrano esulare dalle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. Abbiamo osservato anche che le Regioni talvolta hanno recepito le obiezioni mosse nei loro confronti, ma in altri casi non si sono adeguate nella sostanza, senza che, tuttavia, si sia giunti da parte del Governo all'impugnazione innanzi alla Corte costituzionale. La motivazione è da individuare nel fatto che, sul finire degli anni '80, si è manifestato un cambiamento di posizione nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Infatti, mentre in un primo momento la giurisprudenza costituzionale aveva sempre rilevato la tassatività delle attribuzioni regionali, ha poi lentamente mutato indirizzo dichiarandolo espressamente con le sentenze n. 562 e 829 del 1989 e successivamente con la n. 276 del 1991 e la n. 251 del 1993. In particolare, nella n. 829 si è affermato che la Regione è legittimata, quale Ente politico esponenziale della comunità regionale, a perseguire con la propria attività legislativa e/o amministrativa non soltanto gli interessi riconducibili alle materie enumerate di competenza, poiché «sussistono interessi e fini rispetto ai quali le Regioni stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta in quanto Enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate». Ecco, dunque, una motivazione che spiega la ragione per la quale, quando le Regioni non hanno recepito i motivi di rinvio, e non essendovi altre possibili contestazioni da opporre, il Governo non sia andato oltre.

1.2. *Alcune riflessioni sulla tipologia delle osservazioni compiute in sede di rinvio.*

Per quanto riguarda le osservazioni [23], senza la pretesa di procedere ad un esame completo, vogliamo evidenziare alcune brevi considerazioni.

Anzitutto, è da sottolineare come in un numero abbastanza considerevole di rinvii, poco meno del 50% di quelli esaminati [24], vengono manifestate contestualmente delle osservazioni; peraltro, dobbiamo rilevare che spesso queste osservazioni accompagnano anche il visto rilasciato dal Commissario del Governo, ma il tema esula dal nostro studio.

Relativamente al contenuto delle osservazioni si può constatare come in circa il 32-33% dei casi sono state sollecitate future modifiche, mentre nel 20-21% delle ipotesi sono stati impartiti suggerimenti relativamente all'interpretazione del testo [25].

Soffermando l'attenzione su alcuni esempi concreti che ci appaiono particolarmente significativi si può confermare quanto è stato precedentemente denunciato, ovvero che anche le osservazioni vengono utilizzate quali strumenti per indirizzare la produzione legislativa regionale. Con riferimento alla prospettazione di suggerimenti per l'interpretazione del testo, possiamo richiamare la l.r. n. 46 del 1988 dell'Emilia-Romagna, contenente "Disposizioni integrative in materia di controllo delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche". In questa occasione si ammonisce la Regione in merito all'interpretazione dell'art. 1, lett. *b*), sottolineando che il riferimento agli aumenti della cubatura deve essere ritenuto relativo al "progetto approvato": peraltro, è da notare come in occasione della riapprovazione del testo legislativo, la Regione abbia deciso di introdurre espressamente la precisazione in oggetto.

In tema di osservazioni che hanno sollecitato future modifiche, possiamo richiamare la l.r. n. 50 del 1988 dell'Emilia-Romagna relativa alle "Modifiche ed integrazioni alla l.r. 14 Marzo 1984, n. 12, in materia di assegnazione, gestione, decadenza e disciplina dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica". In particolare, è stato suggerito che all'art. 3, lett. *f*) ove vengono equiparati ai cittadini italiani quelli comunitari che svolgono attività lavorativa in Italia, venga inserita la specificazione secondo la quale si deve trattare di attività lavorativa «principale». Anche in questa ipotesi la Regione, in sede di riapprovazione, si è pienamente uniformata.

Talvolta le osservazioni compiute sembrano celare dei limiti di rinvio o, comunque, potrebbero integrare il contenuto di un rinvio. Come esempi si possono portare la l.r. del Piemonte n. 30 del 1989 contenente "Modifiche della l.r. 13 Agosto 1979, n. 41 concernente la disciplina dell'insegnamento dello sci in Piemonte". In questo caso sono state sollecitate delle modifiche per quanto riguarda un'espressione ricorrente nella legge in oggetto dove più volte si parla di «condizione di reciprocità» fra la posizione dei cittadini comunitari rispetto a quelli italiani e si è osservato come la Corte di Giustizia della Comunità Europea si sia pronunciata circa

[23] Per un'esame più approfondito del tema si rinvia a: CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, cit., pagg. 25 e ss., 47 e 99.

[24] In particolare, per il Piemonte i rinvii che contengono delle osservazioni sono circa il 42-43%; una percentuale di poco inferiore per l'Emilia-Romagna; il 55% circa dei casi, per la Basilicata.

[25] Per quanto riguarda la sollecitazione relativa all'adozione di future modifiche si rilevano 6 ipotesi per il Piemonte, 8 per l'Emilia-Romagna e 11 per la Basilicata; mentre, per i suggerimenti in sede di interpretazione del testo, si contano 5 casi in Piemonte, 7 in Emilia-Romagna e 4 in Basilicata.

un'analoga previsione contenuta nella legge quadro n. 217 del 1983 per il contrasto di tale dicitura, in tema di esercizio delle professioni turistiche, con gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato di Roma. La Regione ha tenuto conto di ciò in sede di riapprovazione della legge apportando delle modifiche; comunque, il Governo forse avrebbe potuto andare oltre, denunciando un vero e proprio motivo di rinvio, come ha fatto in altri casi del tutto simili.

Dobbiamo poi richiamare la l.r. della Basilicata n. 14 del 1986 in tema di "Norme per lo sviluppo dell'agriturismo in Basilicata"; in questa occasione si è suggerito di apportare delle modifiche all'art. 13, lett. *a*). Questo, nel riferirsi all'iscrizione in un elenco regionale, la definiva quale condizione di priorità per avere i contributi, in contrasto perciò con l'art. 6, ult. co. in cui si considera l'iscrizione quale presupposto per avere i contributi. Ancora una volta la Regione si è uniformata ma, tuttavia, anche qui il Governo avrebbe potuto rilevare un motivo di rinvio, quantomeno sotto il profilo della violazione del principio di certezza del diritto.

Infine, nella l.r. n. 33 del 1987 della Basilicata, intitolata "Modifiche ed integrazioni alla l.r. 29/8/1985 n. 32 concernente: interventi straordinari di sostegno all'occupazione giovanile con particolare riferimento alla promozione della imprenditorialità, allo sviluppo del terziario qualificato ed alla elevazione della qualità della vita", è stata sollecitata la modifica di tutte quelle previsioni che elevano il limite di età dei soci delle cooperative a 35 anni, perché appare eccessivo tale innalzamento dell'età rispetto alle indicazioni contenute nella legislazione statale. La Regione si è uniformata sopprimendo l'art. 1 che conteneva appunto tali previsioni, senonché c'è da chiedersi se anche in questo caso il Governo non avrebbe dovuto essere più esplicito, rilevando eventuali contrasti con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali di riferimento, oppure nel caso che il contrasto non sussistesse, omettendo qualsiasi osservazione.

Prima di concludere, vogliamo esprimere ancora due considerazioni in tema di osservazioni volte ad impartire suggerimenti di buona tecnica legislativa. Premesso che non sempre dalle espressioni utilizzate è possibile definire con certezza se le rilevazioni siano volte a dare semplici suggerimenti di buona tecnica legislativa, indicazioni per l'interpretazione del testo oppure a sollecitare addirittura l'adozione di modifiche, comunque, in taluni casi anche i consigli di buona tecnica legislativa vengono utilizzati per indirizzare il legislatore regionale e per omogeneizzare la produzione legislativa delle Regioni. A questo proposito, nella l.r. dell'Emilia-Romagna n. 1 del 1987, avente per oggetto "Interventi per la qualificazione dell'artigianato dei servizi nei centri urbani", è stato constatato che la previsione contenuta all'art. 6 sarebbe stata senz'altro più corretta introducendo una specificazione, secondo la quale le spese cui si fa riferimento devono intendersi quali spese di gestione, conformemente a quanto previsto dall'art. 6, II co. l. n. 443 del 1985. La Regione si è uniformata all'osservazione; comunque dobbiamo aggiungere come anche in questo caso il Governo, pur limitandosi ad esercitare una semplice pressione nei confronti della Regione, forse avrebbe dovuto appurare l'esistenza degli estremi sulla cui base denunciare un vero e proprio motivo di rinvio, ad esempio per violazione di singolo articolo contenuto in legge statale.

In questo senso, può essere intesa anche l'osservazione, sempre diretta ad impartire suggerimenti di tecnica legislativa, contenuta nella l.r. della Basilicata n. 33 del 1987 che abbiamo poco sopra richiamato. Si è infatti rilevato come sarebbe stato opportuno indicare i capitoli di spesa relativi agli oneri previsti nella legge in esame. La Regione ne ha tenuto conto in sede di riapprovazione della legge, ma ciò

che importa è che in altre occasioni un'analoga rilevazione è stata utilizzata per integrare veri e propri motivi di rinvio (in particolare ci si riferisce ad alcune leggi dell'Emilia-Romagna), sebbene questi non siano stati sempre correttamente precisati, limitandosi ad invocare principi generali e generici. Sorge allora a questo proposito un'ulteriore considerazione: in tutti i casi, non vi è una parità di trattamento in sede di giudizio da parte del Governo, dal momento che non sempre le medesime rilevazioni vengono trattate allo stesso modo, assurgendo in taluni casi a veri e propri motivi di rinvio ed in altri a semplici osservazioni. Quale progetto di lavoro potrebbe essere interessante compiere una verifica al riguardo ed in particolare accertare se ciò dipenda da una semplice "svista" in sede di definizione del contenuto dei rinvii o se invece sia possibile evidenziare una qualche tendenza, ad esempio l'utilizzazione di queste ipotesi dubbie quali motivi di rinvio soprattutto nei confronti di determinate Regioni, oppure accertare se il Governo, in realtà, non voglia semplicemente ostacolare l'entrata in vigore di una legge.

2. L'INCIDENZA DEL CONTROLLO GOVERNATIVO SUL TESTO LEGISLATIVO DEFINITIVO.

Si è detto come il tema fondamentale di questa parte del lavoro sia l'incidenza del controllo governativo sul testo legislativo definitivo: più precisamente si vuol verificare "cosa" in concreto viene modificato e "cosa" invece rimane invariato nel dettato normativo in sede di riapprovazione della legge regionale rinviata a nuovo esame. Chiaramente, una finalità del genere presenta una molteplicità di problemi relativi soprattutto all'individuazione di criteri che consentano di dare delle indicazioni al lettore dotate di un qualche significato: ovvero, ciascuna ipotesi chiaramente presenta proprie peculiarità, per cui, per comprendere la modificazione concreta del contenuto della disposizione, occorrerebbe riferirsi a ciascuna legge. Un modo di procedere, questo, che ovviamente non possiamo seguire per ragioni di economia del discorso e perché poi non potremmo avere una visione di insieme che ci consenta di trarre delle conclusioni.

Premesso tutto ciò, e consapevoli degli inevitabili limiti che presenta l'individuazione di criteri atti a ricomprendere in categorie più o meno omogenee una pluralità di casi comunque differenti l'uno dall'altro, in questa parte, a fronte delle singole censure mosse nell'ambito dei diversi rinvii, si procederà sottolineando: se in sede di riapprovazione il profilo oggetto di opposizione non ha inciso in alcuna maniera, per cui non è stata apportata alcuna variazione; se la modificazione riguarda soltanto la terminologia utilizzata, mentre il contenuto della previsione è rimasto immutato; se la rettifica ha determinato la soppressione dell'intero articolo o comma oggetto di rilevazione; se il mutamento si è manifestato nelle specificazioni richieste o nella sostituzione di un'espressione ritenuta illegittima con un'altra; se il cambiamento ha determinato soltanto l'eliminazione di quella parte di proposizione normativa oggetto di critica. Analogo esame sarà compiuto successivamente anche per le osservazioni.

Un'ultima precisazione: ciascun rinvio contiene spesso una pluralità di censure ed ognuna di esse può contenere la violazione di uno solo o di più limiti; in sede di riapprovazione del testo legislativo non sempre le modifiche vengono compiute secondo gli stessi criteri a fronte di ciascuna censura, per cui, nella parte che segue,

prima verrà compiuto un discorso generale che farà riferimento all'atteggiamento tenuto dalle Regioni in sede di riapprovazione della legge relativamente alle singole censure portando come esempi quelli che a nostro giudizio appaiono i più significativi e rappresentativi, mentre soltanto in un secondo momento cercheremo di esprimere delle valutazioni che consentano di far comprendere quali sono le ripercussioni complessive e concrete sul contenuto dei provvedimenti legislativi.

2.1. *Le modifiche apportate a fronte dei motivi di rinvio.*

Anzitutto si può osservare che, con riferimento ai rinvii esaminati, il numero delle censure complessive, ciascuna delle quali può far riferimento soltanto ad un limite o a più di uno, è notevolmente superiore rispetto a quello dei rinvii stessi (poco meno del triplo). In particolare, un caso del tutto a parte rispetto al nostro studio è quello della l.r. del Piemonte n. 52 del 1987, intitolata "Prima legge di variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 1987 nonché disposizioni finanziarie per gli anni 1987-1990". Il Governo ha rilevato due censure in sede di controllo, rispettivamente agli artt. 9 e 13, ricordando altresì che, *ex* art. 7 l. n. 335 del 1976, la Regione può dar luogo alla promulgazione e pubblicazione tranne che per gli articoli coinvolti nel rinvio. Così è stato, per cui la legge è entrata in vigore priva di quelle parti oggetto di rinvio a nuovo esame del Consiglio regionale.

Negli altri casi, in sede di riapprovazione, in poco meno del 10% delle ipotesi la previsione normativa sindacata non ha subito alcuna modifica per cui è stata riapprovata nello stesso identico testo, senza riportare perciò alcuna variazione né per quanto attiene alla forma, né per quanto concerne il contenuto.

In poco meno del 4% delle ipotesi, le modifiche che sono state apportare attengono soltanto alla forma, mentre il significato concreto della previsione con riferimento alla censura effettuata non muta minimamente: in altre parole, ciò che cambia è soltanto l'espressione terminologica utilizzata. A questo riguardo si possono portare alcuni esempi chiarificatori. Nella l.r. del Piemonte n. 38 del 1987, intitolata "Norme per la tenuta degli albi provinciali delle imprese artigiane e disciplina degli organi di rappresentanza e di tutela dell'artigianato", è stato fra l'altro rilevato che gli art. 12, I co. e 13, I co. fanno un generico richiamo alla legge regionale n. 42 del 1986 relativamente all'istituzione di segreterie presso le Commissioni provinciali e regionale e alla determinazione delle dotazioni organiche, non tenendo conto che l'organizzazione degli uffici, delle sfere di competenza e delle attribuzioni devono essere specificate con legge, conformemente a quanto previsto all'art. 97 Cost. ed in attuazione di quanto esplicitamente disposto agli artt. 11 e 12 legge quadro n. 443 del 1985. Il senso della previsione normativa del I co. dell'art. 12, a seguito della riapprovazione, non è mutato, poiché adesso si prevede che «Presso le Commissioni provinciali e regionale per l'artigianato operano apposite strutture organizzative di segreteria che costituiscono articolazione interna del settore competente per materia, istituito ai sensi della legge regionale 8 settembre 1986 n. 42 recante "Norme sull'organizzazione degli uffici della regione Piemonte"». Sempre a questo proposito, nella l.r. della Basilicata n. 28 del 1986, recante "Norme relative alla dotazione dei mezzi necessari per il funzionamento e l'attività dei Gruppi Consiliari – Procedure di controllo della gestione finanziaria – Abrogazione della l.r. 12/3/1984, n. 7", è stato fra l'altro rilevato, nell'ambito del primo rinvio, che l'art. 8 riproduce le disposizioni dell'art. 1 l.r. n. 38 del 1975, che ha consentito in via eccezionale la si-

stemazione del ruolo del personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge medesima presso i gruppi consiliari, violando i principi in materia di pubblico concorso e quello di imparzialità della pubblica amministrazione espressi agli artt. 51 e 97 Cost. Sostanzialmente, la rilevazione non è stata recepita perché ci si è limitati a prevedere l'inquadramento previo concorso riservato al personale dipendente dei gruppi consiliari, tanto che il Governo ha rinviato nuovamente la legge adducendo le medesime violazioni.

In una prospettiva globale, si può dunque affermare che, nelle due categorie di casi sopra richiamate, il controllo non ha inciso minimamente sul contenuto concreto del provvedimento legislativo di riferimento; eventualmente, lo ha fatto solo sotto un profilo puramente formale.

L'ulteriore ipotesi da considerare è quella relativa ai casi in cui, a seguito della censura mossa con riferimento soltanto ad una parte della proposizione normativa, o ad una puntuale dicitura, perché soltanto questa presenta un contrasto con un qualche principio generale o fondamentale o più spesso ancora con le espresse previsioni contenute in leggi della Repubblica, la Regione provvede semplicemente alla soppressione del periodo o dell'espressione, uniformandosi pienamente alle rilevazioni compiute in sede di rinvio. Queste ipotesi costituiscono circa il 20% dei casi e se ne possono portare alcuni esempi. Nella l.r. del Piemonte n. 30 del 1989, contenente "Modifiche della l.r. 13 Agosto 1979, n. 41, concernente la disciplina dell'insegnamento dello sci in Piemonte", è stato rilevato che l'art. 6, prescrivendo delle modalità per il riconoscimento della licenza o del titolo di idoneità per l'esercizio dell'insegnamento dello sci conseguiti in altri Stati, esorbita dall'elencazione contenuta all'art. 117 Cost., posto che la disciplina dei rapporti con gli altri Stati è riservata alla competenza del legislatore nazionale: la censura mossa è stata recepita togliendo la previsione in questione. Nella l.r. del Piemonte n. 10 del 1990 per la "Valorizzazione e promozione del volontariato nella protezione civile", è stato constatato che l'art. 1, II co., nel far riferimento genericamente a iniziative regionali volte alla formazione e organizzazione di «nuove forme di volontariato» senza precisare che gli interventi stessi sono da ricomprendere nell'ambito delle materie di competenza propria o delegata alla Regione, esula dalla potestà legislativa regionale ai sensi della normativa statale vigente. L'adeguamento della Regione è avvenuto togliendo il riferimento alle «nuove forme di volontariato». Nella l.r. della Basilicata n. 27 del 1989, recante la "Disciplina della professione di guida turistica, guida escursionistica, interprete turistico, accompagnatore e animatore turistico", è stato rilevato fra l'altro che l'espressione «a condizione di reciprocità» contenuta all'art. 4, II co. deve essere eliminata in quanto con sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea del 1986 è stata ritenuta contraria ai principi comunitari sulla libera circolazione e al diritto di stabilimento; la Regione si è conformata mediante semplice soppressione della dicitura richiamata.

Nelle ipotesi appena esposte è senz'altro più difficile esprimere un giudizio complessivo in grado di ricomprenderle tutte, poiché in taluni casi gli interventi compiuti incidono sensibilmente sul contenuto del testo legislativo, mentre in altre ipotesi sono senz'altro trascurabili. Possiamo comunque osservare come l'intervento del Governo sia prevalentemente orientato in almeno due direzioni: per un verso, a rendere perfettamente omogenea la legislazione regionale con la normativa statale, giungendo in taluni casi ad un vero e proprio appiattimento della prima; per un altro, a contenere ogni possibile spiraglio che possa in qualche misura ampliare l'attività regionale.

Vi sono poi i casi in cui le motivazioni di rinvio del Governo determinano la specificazione di modalità, criteri, parametri, finalità, poiché la loro mancanza è stata oggetto di censura per eccessiva genericità e quindi, ad esempio, per contrasto con il principio della certezza giuridica, con norme o principi costituzionali, oppure sempre con riferimento ad espressi principi generali, fondamentali o con singole previsioni poste dal legislatore statale. Altrove, invece, le medesime rilevazioni producono la sostituzione di una previsione ad un'altra oggetto di censura. Nel complesso queste ipotesi sono poco meno del 44%. A questo proposito si può richiamare la l.r. del Piemonte n. 1 del 1986 intitolata "Legge generale sui trasporti e sulla viabilità"; fra le altre motivazioni di rinvio, è stato constatato che l'art. 35, III co., nel prevedere che l'entità della sanzione amministrativa pecuniaria venga rapportata alla sola gravità della violazione, non tiene conto degli ulteriori criteri per l'applicazione della sanzione stessa dettati dall'art. 11 l. n. 689 del 1981. Il rilievo è stato recepito, specificando gli altri parametri di cui si deve tener conto ed in particolare dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché della personalità dello stesso e delle sue condizioni economiche. Nella l.r. dell'Emilia-Romagna n. 30 del 1986, concernente un "Intervento per la promozione della pratica sportiva e delle attività motorie e ricreative nel tempo libero", è stato rilevato che l'art. 9, III co., nel prevedere l'approvazione dei progetti da parte del Comune "o" del CONI, si pone in contrasto con l'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977 che sancisce invece l'obbligatorietà dell'adempimento da parte del CONI e non la semplice possibilità rispetto all'intervento dell'Ente locale. La Regione si è adeguata sostituendo la congiunzione "e" alla congiunzione "o". Nella l.r. della Basilicata n. 13 del 1986 in materia di "Ristrutturazione dei consorzi dei nuclei industriali di Potenza e Matera", è stato obiettato che l'art. 13, ult. co., stabilendo che il trattamento economico del personale comandato è pari a quello del corrispondente posto in organico, non specifica che il personale deve svolgere però mansioni equivalenti a quelle svolte nell'ente o azienda di appartenenza e consente perciò l'attribuzione di un trattamento economico diverso da quello spettante in base alla qualifica rivestita, in violazione del principio del buon andamento, *ex* art. 97 Cost., e con la disciplina vigente in materia per il comando del personale. La Regione, nel recepire la censura, ha specificato che tale personale sarà utilizzato in mansioni analoghe o corrispondenti a quelle proprie della qualifica ricoperta nell'ente o azienda di appartenenza conservandone il relativo trattamento economico. Nella l.r. della Basilicata n. 37 del 1988, relativa alle "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23/2/1985, n. 3 concernente interventi contributivi per favorire la razionalizzazione del settore distributivo", in occasione del terzo rinvio, è stato rilevato che l'art. 4 prevede la misura del 65 % illegittimamente, poiché il corrispondente tasso a carico dell'operatore commerciale, pari al 35%, è inferiore al tasso minimo di interesse agevolato, pari al 50% del tasso di riferimento, fissato dalla legislazione statale, *ex* art. 3, l. n. 517 del 1975. La Regione si è adeguata, riducendo il tasso al 50%.

Anche negli esempi ora richiamati è difficile dare delle indicazioni precise circa le ripercussioni delle modificazioni apportate sul contenuto delle singole leggi regionali. Possiamo osservare, però, che qui, a differenza dei casi che sono stati esaminati prima di questi, le censure mosse determinano un intervento del legislatore volto a porre specificazioni, quindi ad introdurre ulteriori previsioni o a sostituire espressioni oggetto di sindacato da parte del Governo. Le finalità sono però sempre le medesime: garantire una certa uniformità, rendere omogenea la legislazione regionale e limitare il più possibile l'attività regionale.

Infine, l'ultimo insieme di ipotesi fa riferimento a quei casi in cui, a fronte delle rilevazioni compiute dal Governo e che possono avere il più diverso contenuto, riferendosi a qualsiasi limite, la Regione, per superare l'obiezione, non cerca di adeguare la previsione sindacata rivedendola e conservandola, ma semplicemente procede alla soppressione dell'intero comma o addirittura di un intero articolo. Questi casi sono abbastanza numerosi, poco meno del 24%. Come esempi significativi si possono richiamare la l.r. del Piemonte n. 39 del 1986, contenente la "Modifica alla legge regionale 27 ottobre 1982, n. 31 «Disciplina degli organi collegiali sanitari»". Il rinvio di cui è stata oggetto ha opposto che l'art. 1, II co., prevedendo il periodico aggiornamento per atto della Giunta dell'emolumento spettante ai componenti della Commissione sanitaria, contrasta con il principio di riserva di legge per nuove o maggiori spese, *ex* art. 81 Cost. La censura è stata recepita sopprimendo radicalmente il comma ed omettendo di dare indicazioni circa i parametri di cui tener conto per l'aggiornamento periodico dell'emolumento dei membri della Commissione in oggetto. Nella l.r. del Piemonte n. 10 del 1987 relativa alla "Sottoscrizione di nuove azioni della società consortile per azioni Consusa S.p.A.", è stato sindacato l'art. 1, II co., poiché fa esplicito richiamo alla deliberazione del Consiglio regionale del 7 Ottobre 1982 senza tuttavia recepirne il contenuto né assumerne il testo come parte integrante della legge, violando il principio di certezza del diritto. La Regione ha fatto venir meno la ragione del rinvio, non già recependo il testo della deliberazione consiliare, ma più semplicemente sopprimendo il II co. dell'art. 1. Nella l.r. della Basilicata n. 32 del 1985, avente ad oggetto "Interventi straordinari di sostegno all'occupazione giovanile con particolare riferimento alla promozione di una nuova imprenditorialità, allo sviluppo del terziario qualificato ed alla elevazione della qualità della vita", è stato censurato l'art. 16 il quale prevede un unico capitolo per i contributi correnti e quelli in conto capitale in violazione dell'art. 9, IV co., lett. a), l. n. 335 del 1976 che vieta l'inclusione nello stesso capitolo di spese di natura diversa. La Regione si è adeguata alla motivazione, sopprimendo l'intero articolo, anziché recepire l'osservazione prevedendo così due distinti capitoli di spesa. Infine, poco sopra abbiamo richiamato la l.r. della Basilicata n. 28 del 1986 e abbiamo osservato come questa sia stata oggetto di censura, poiché per il personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge presso i gruppi consiliari è stato previsto in via eccezionale la sistemazione in ruolo, in violazione degli art. 51 e 97 Cost. Abbiamo avuto modo di sottolineare anche che a seguito del rinvio la previsione non è mutata nella sostanza, soprattutto per quanto attiene proprio al contrasto con il principio di imparzialità e quelli in materia di concorso pubblico, dal momento che la Regione si è limitata a prevedere l'inquadramento mediante concorso riservato al personale dipendente dei gruppi consiliari. A seguito del secondo rinvio la Regione si è adeguata facendo venir meno ogni previsione in merito al personale in servizio presso i gruppi consiliari alla data di entrata in vigore della legge, attraverso la cancellazione dell'intero art. 8.

In queste ultime ipotesi, pur rimanendo la difficoltà di compiere giudizi globali, si può osservare che almeno in taluni casi la scelta compiuta dalla Regione ha una qualche incidenza sul contenuto dell'intero provvedimento legislativo: difatti, per superare il motivo di rinvio – e in alcune ipotesi non sarebbe neanche tanto problematico – si preferisce eliminare alcune previsioni, creando talvolta un vuoto nella disciplina.

2.2. *Le modifiche apportate a fronte delle osservazioni compiute in sede di rinvio.*

Per quanto riguarda l'incidenza delle osservazioni mediante le quali spesso il Governo accompagna i motivi di rinvio, bisogna anzitutto rilevare che, complessivamente, queste sono quantitativamente di non poca importanza, anche perché in ciascun atto di rinvio spesso sono indicate una pluralità di considerazioni talvolta particolarmente articolate. La nostra attenzione si soffermerà soltanto sulle osservazioni volte a segnalare errori materiali nel testo, a dare suggerimenti di buona tecnica legislativa, a sollecitare future modifiche e a dare indicazioni per l'interpretazione del testo normativo.

In poco più del 60% delle ipotesi, nonostante la sollecitazione contenuta nell'osservazione, le Regioni non hanno provveduto ad apportare alcuna modifica in merito. In questo ambito rientra anzitutto un caso in cui, a dire il vero, era stato segnalato un errore materiale, relativamente ad un errato richiamo ad altro testo normativo: ci riferiamo alla l.r. dell'Emilia-Romagna n. 48 del 1989 in materia di "Iniziative di promozione, integrazione e qualificazione dei servizi di trasporto pubblico", per cui sarebbe stata opportuna la correzione da parte della Regione. Vi è poi circa 1/3 dei casi in cui sono stati dati consigli di buona tecnica legislativa di contenuto assai vario, poco più di 1/3 in cui sono state sollecitate future modifiche, di cui le Regioni non hanno però tenuto conto e i restanti in cui sono state date indicazioni circa l'interpretazione del testo normativo in sede operativa.

Passando al rimanente 40% circa delle ipotesi che ha invece determinato delle modifiche in sede di riapprovazione del provvedimento legislativo, possiamo notare come nessuna di queste abbia portato alla soppressione di un comma o addirittura di un articolo e nessuna ha determinato il venir meno di una proposizione o di una precisazione. Tutte hanno provocato talvolta delle specificazioni e nella maggior parte dei casi la sostituzione di una dicitura o di un riferimento con altri. Fra tutte queste ipotesi se ne possono distinguere circa la metà aventi ad oggetto la rilevazione di altrettanti errori materiali. Nella l.r. del Piemonte n. 17 del 1987, contenente "Norme per l'utilizzo e la fruizione della riserva naturale speciale del Bosco del Vaj", è stato osservato che l'art. 11, II co. prevede erroneamente l'iscrizione delle somme riscosse nello stato di previsione delle entrate del bilancio 1986, anziché del 1987; l'adeguamento è quindi avvenuto mediante semplice sostituzione delle indicazioni dei due anni. Nella l.r. dell'Emilia-Romagna n. 30 del 1987, relativa alla "Disciplina del rapporto di impiego regionale in applicazione dell'accordo sindacale di comparto 1985/1987, riguardante il personale delle Regioni a statuto ordinario e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti", è stato rilevato, tra l'altro, che l'art. 6, VII co. e l'art. 17, II co. errano parlando di enti "firmatari", anziché "destinatari"; anche in questo caso il recepimento è avvenuto sostituendo le due espressioni. Infine, nella l.r. del 1987 della Basilicata n. 23 del 1987, relativa alle "Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 10 Luglio 1981, n. 19, 25 Agosto 1981, n. 29 e 18 Agosto 1983, n. 21 relative alle funzioni amministrative regionali in materia trasporti", è stato segnalato che l'art. 5, I co. contiene un'indicazione che si riferisce alla l.r. 25 Agosto 1981, n. 19, anziché alla l.r. 25 Agosto 1981, n. 29; il recepimento è avvenuto mediante sostituzione del riferimento legislativo.

Possiamo tranquillamente affermare che nelle ipotesi ora prospettare, le modificazioni apportate non determinano significativi mutamenti nel contenuto della legge regionale, poiché la finalità è quella di far venir meno possibili perplessità mediante la correzione degli errori materiali denunciati.

In poco meno di 1/4 dei casi le osservazioni sono state adoperate per impartire suggerimenti di buona tecnica legislativa. Nella l.r. del Piemonte n. 43 del 1986, contenente "Norme sulla detenzione, l'allevamento ed il commercio di animali esotici", si è suggerito che gli artt. 2 e 4 dovrebbero far riferimento alla Convenzione di Washington relativa al commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatica minacciate di estinzione, ratificata dallo Stato italiano con l. n. 874 del 1975, recante specifico riferimento agli animali esotici. La Regione ha provveduto ad inserire il riferimento. Nella l.r. della Basilicata n. 29 del 1988, relativa al "Nuovo ordinamento Turistico Regionale", è stato osservato che nell'art. 23 sarebbe preferibile indicare quale legge regionale disciplini il conferimento di incarichi di consulenza; la Regione ha così specificato che si tratta dell'art. 16 della l.r. 6 Giugno 1986, n. 9.

Anche per queste ipotesi è possibile rifarsi al giudizio appena sopra espresso, aggiungendo che in generale le modificazioni apportate conferiscono una maggiore chiarezza al testo del provvedimento legislativo, facilitando, se vogliamo, l'attività dell'interprete.

Le occasioni in cui si osserva l'opportunità di apportare delle modifiche sono anch'esse pari ad 1/4. Come esempi si possono richiamare la l.r. del Piemonte n. 15 del 1988, contenente la "Disciplina delle attività di organizzazione e intermediazione di viaggi e turismo". In questo caso è stato osservato come la legge sia priva di riferimenti legislativi atti a stabilire i compensi per i membri che compongono la Commissione di cui all'art. 9; la Regione ha provveduto rinviando a questo proposito alle previsioni contenute nella l.r. n. 33 del 1976. Sempre a questo riguardo ricordiamo anche la l.r. dell'Emilia-Romagna n. 50 del 1988, la l.r. della Basilicata n. 14 del 1986 e la n. 33 del 1987, che già abbiamo esaminato.

Notiamo come in questi casi, i suggerimenti volti a determinare l'introduzione di alcune modifiche siano orientati per lo più in due diverse direzioni: per un verso, conferire una maggiore completezza al testo della legge, in quella prospettiva di facilitazione del compito di chi dovrà procedere all'interpretazione; per un altro – a questo proposito facciamo rinvio alle considerazioni già espresse a suo tempo con riferimento alle leggi regionali da ultimo richiamate – esercitare una pressione nei confronti del legislatore regionale finalizzata ad indirizzarne la produzione legislativa.

Infine, vi sono due casi in cui si danno suggerimenti per l'interpretazione del testo legislativo e, tuttavia, in sede di riapprovazione della legge è stata valutata l'opportunità di introdurre delle specificazioni al riguardo. Anzitutto, pensiamo alla già menzionata l.r. dell'Emilia-Romagna n. 46 del 1988, per il cui contenuto rinviamo a quanto è già stato detto precedentemente. In secondo luogo, va ricordata la l.r. dell'Emilia-Romagna n. 26 del 1989, relativa all'"Adozione di un modello organizzativo sperimentale correlato a un nuovo tipo di gestione delle risorse presso alcune unità sanitarie locali della regione Emilia-Romagna – Gestione Budget". In questa occasione è stato osservato che la previsione contenuta all'art. 9, relativa alle incentivazioni finalizzate, deve essere intesa nel senso che queste forme di sostegno devono essere fronteggiate solo con i fondi incentivanti previsti dall'art. 66 del d.P.R. n. 270 del 1987 e il legislatore regionale ha optato per l'introduzione di una specificazione in merito, nello stesso art. 9.

Per queste due ipotesi ci riportiamo alle considerazioni che abbiamo espresso trattando della l.r. dell'Emilia-Romagna n. 46 del 1988 e a quelle riportate per i casi che abbiamo subito sopra richiamato.

SEZIONE II
LOMBARDIA, TOSCANA.

1. CONTENUTO DEI RINVII: TIPOLOGIA DEI LIMITI RICHIAMATI.

Il campione della presente osservazione è riferito a 311 leggi della Regione Lombardia, delle quali 56 sono state rinviate (pari al 18% del totale), ed a 364 leggi della Toscana, di cui 56 rinviate (pari al 15%). Il numero complessivo degli atti di rinvio presi in considerazione è di 61 per la Lombardia (vi sono 5 leggi rinviate 2 volte) e di 58 per la Toscana (a causa di 3 leggi rinviate 2 volte ed 1 ben 4 volte).

L'analisi effettuata permette di confermare l'andamento contraddittorio, messo in luce già da tempo dalla dottrina, rispetto all'esercizio del potere governativo di rinvio delle delibere legislative regionali ai sensi dell'art. 127 Cost [26].

L'alternativa tra il modello di controllo, inteso in senso proprio come *controllo-verifica* del rispetto degli ambiti di attribuzione legislativa assegnati dalla Costituzione allo Stato ed alla Regione, ed il *controllo-indirizzo* via via delineatosi nella prassi, viene sciolta, anche con riferimento a due Regioni senza dubbio attive nella difesa delle proprie prerogative costituzionali, nella prevalenza del secondo sul primo.

Spiccano, nel dato esaminato, tutti i tratti salienti di un controllo esercitato dal Governo (*melius*: dagli apparati governativi) allo scopo prevalente di uniformare al proprio indirizzo politico la volontà del legislatore regionale.

Un controllo politico preventivo volto a guidare, a costituire un precedente per la legislazione regionale, ad introdurre nella stessa elementi consistenti dell'indirizzo politico centralistico.

Il principale, tra i connotati che caratterizzano tale modello, è costituito dall'uso per così dire "disinvolto" dei parametri assunti a riferimento del controllo e indicati nel messaggio di rinvio [27].

[26] Si vedano, a questo proposito i riferimenti contenuti *supra*.

[27] Nel riportare in rassegna dettagliata tutti i limiti fatti valere è necessario premettere che, sebbene talvolta più limiti siano desumibili dal tenore letterale non sempre chiaro del testo del messaggio di rinvio, complessivamente sono stati rilevati 158 limiti rispetto alle delibere legislative della Regione Lombardia e 131 per la Toscana.

La violazione di *norme o principi espressi della Costituzione* è stata dedotta in 36 casi per la Lombardia (pari al 22,7% del totale dei limiti fatti valere) e in 24 relativamente alla Toscana (18,3%), mentre la violazione di *principi costituzionali genericamente richiamati* si è avuta solo 4 volte in Lombardia (2,5%).

I *limiti derivanti dall'ordinamento comunitario* emergono una sola volta per ciascuna Regione (e corrispondono allo 0,6% dei limiti della Lombardia ed allo 0,7% della Toscana).

Abbastanza esiguo appare il riferimento alla violazione dei *principi generali espressi dell'ordinamento giuridico dello Stato*: 8 casi in Lombardia (5%) e 1 in Toscana (0,7%); mentre il richiamo generico a tali principi si ha in 3 casi per la Toscana (2,2%).

In 5 casi si è fatto riferimento a violazioni di norme contenute nello statuto regionale lombardo (3,1%) ed in 1 a quello toscano (0,7%).

Di maggiore ampiezza è il numero delle violazioni di *principi stabiliti da leggi statali*: *espressamente indicati* 13 volte in Lombardia (8,2%) e 8 in Toscana (6,1%); *genericamente richiamati* 8 e 13 volte ri-

Due paiono invero le tendenze da porre in evidenza in tal senso.

La prima, rappresentata dalla trasformazione di alcuni principi costituzionali in norme-ombrello sotto cui riparare in modo più o meno generico vere e proprie considerazioni di merito politico; la seconda, di segno apparentemente opposto, individuabile nei numerosi riferimenti a singole disposizioni legislative statali, indipendentemente dalla natura delle stesse (di principio, di dettaglio, speciali, contenute in leggi cornice ecc.) ed a principi desunti da fonti di rango non primario.

Il dato quantitativo, riferibile alla tipologia dei motivi di rinvio rilevata, rappresenta una conferma.

Infatti, il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione espressamente richiamato con o senza la diretta citazione dell'art. 97 Cost., che rappresenta il caso più eclatante tra quelli sopra indicati, è stato dedotto in circa la metà dei limiti riferibili al parametro di rango costituzionale ([28]). Un uso non dissimile è presente anche con riferimento al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. ([29]).

Dalla casistica presa in considerazione emerge che il canone del buon andamento dell'amministrazione è stato utilizzato dal Governo per estendere (in modo talvolta inspiegabile) la riserva di legge regionale soprattutto in tema di organizzazione e dotazioni organiche di enti ed organismi a carattere sub-regionale; per censurare le scelte operate in materia di ordinamento degli uffici e di *status* (inquadramento, accesso, trasferimento, trattamento normativo ed economico) del personale del com-

spettivamente in Lombardia (5%) e Toscana (9,9%); *individuati in dettaglio mediante il singolo articolo di legge* 39 volte in Lombardia (24,6%) e 51 volte in Toscana (38,9%).

In misura percentuale non trascurabile si riscontra la dedotta violazione di *competenza materiale riservata allo Stato*. Tale indicazione è talvolta esplicita (rapporti di diritto civile, materia tributaria, profilassi internazionale, sistema bancario e del credito, organizzazioni non governative in ambito rapporti internazionali): 4 casi per la Lombardia (2,5%) e 7 per la Toscana (5,3%); talaltra puramente *generica*: 5 in Lombardia (3,1%) e 3 (2,2%) in Toscana.

Un solo caso (0,6%), nel campione in esame, concerne il rinvio di una legge lombarda per violazione della *competenza territoriale di altre regioni*.

Venendo alla categoria degli atti non legislativi spicca, *in primis*, il richiamo a *norme o principi degli accordi collettivi nazionali del pubblico impiego*: 11 rinvii per la Lombardia (6,9%) e 4 per la Toscana (3%); a questi vanno aggiunte, in grado significativo, le *deliberazioni dei comitati interministeriali* (CIPE), menzionate in 7 casi relativi alla Lombardia (4,4%) ed in 4 alla Toscana (3%); in 4 casi lombardi (2,5%) solamente ci si riferisce ad *altre violazioni di disposizioni non legislative* (decreti ministeriali, decreti del presidente del consiglio), mentre solo in Toscana sono riscontrabili 3 violazioni di *atti di indirizzo e coordinamento* (2,2%).

L'*interesse nazionale* è espressamente richiamato in relazione all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica una volta in ciascuna Regione (con una percentuale sul totale dei limiti fatti valere pari allo 0,6% in Lombardia ed allo 0,7% in Toscana).

In misura piuttosto modesta, 4 in Lombardia (2,5%) e 4 (3%) in Toscana, si sono fatti valere *limiti attinenti alla tecnica legislativa*, per lo più censurando formulazioni assai generiche o contraddittorie delle disposizioni normative sottoposte a controllo.

Valutazioni eminentemente di merito sono individuabili con una certa sicurezza in 6 casi contenuti in rinvii della Lombardia (3,7%) ed in 1 relativo alla Toscana (0,7%).

([28]) Si vedano in tal senso: le leggi della Regione Lombardia nn. 39/86; 14/87 (in entrambi i rinvii); 15/88; 38/88; 59/88 (nel secondo rinvio); 3/89; 12/89; 34/89; 35/89; 3/90; 16/90; 26/90; 27/90; e della Regione Toscana nn. 39/87; 29/88; 70/88 (due volte); 62/89; 80/89; 9/90; 55/90.

([29]) Leggi della Regione Lombardia nn. 31/87; 15/88; 59/88 (limitatamente al secondo rinvio), 13/89; 26/90. Per la Toscana invece le leggi nn. 5/87; 39/87 (due volte); 78/88; 62/89.

parto regionale allargato; fino a giungere a vere e proprie incursioni sul terreno delle valutazioni di merito circa la convenienza o l'opportunità delle finalità espresse dal legislatore regionale e delle spese connesse (censurando ad esempio la provvista di organico di un ente regionale o la scelta in ordine ai requisiti che devono essere posseduti per ricoprire l'incarico di membri di comitati, commissioni ecc.).

La riprova di questa sorta di doppia natura dell'invocazione del principio di cui all'art. 97 Cost. è data dal fatto che, in taluni casi, la valutazione è accompagnata da altri elementi che ne tradiscono il fine reale. Così è quando si menziona espressamente l'interesse (nazionale) al contenimento della spesa pubblica, o la violazione del principio di eguaglianza rispetto al trattamento assicurato in casi analoghi da altre Regioni (ad es. in materia di indennità per i componenti di organismi quali i comitati di controllo o di organi esponenziali di enti pubblici – Istituti autonomi case popolari o Aziende territoriali per l'edilizia residenziale).

Orbene, anche se va riconosciuta una certa oggettiva indeterminatezza al principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, non può per questo avallarsi una prassi così pervasiva in sede di controllo. Pur comprendendo, in particolare, l'esigenza di porre sotto controllo la spesa pubblica ed il conseguente disavanzo che essa genera (così come emerge nella IV legislatura presa in esame e tuttora permane), non sembra possibile stabilire un collegamento sistematico tra il parametro costituzionale e determinazioni di politica economica generale. A voler infatti chiamare le cose con il loro nome è necessario ricondurre in modo più corretto la soluzione del problema, che è grave e reale, alla competente sede di concertazione tra lo Stato e le Regioni al fine di farne seguire le dovute conseguenze con gli strumenti legislativi ed amministrativi di programmazione economica e finanziaria.

La vera portata dell'art. 97 Cost. è piuttosto nell'affermazione dei canoni di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in relazione alla organizzazione adottata, ai mezzi impiegati ed ai fini perseguiti. Quello che è in qualche modo immanente nel principio in questione può ottenersi tramite un effettivo controllo di gestione (da attuarsi secondo i dettami ispiratori contenuti nella più recente legislazione a partire dal d. lgv. n. 29/93) secondo *standards* preventivamente stabiliti. Se tutto questo risponde al vero ne consegue che i riferimenti al buon andamento contenuti nei rinvii, così come sono stati rilevati nella generalità dei casi, cercano di camuffare sotto le sembianze di un parametro costituzionale di legittimità quello che altro non è se non un controllo di merito politico e centralistico.

L'altro elemento indicativo di un controllo esercitato in termini di indirizzo politico è dato dal gran numero di motivazioni dei rinvii che denunciano la violazione di principi contenuti nella legislazione statale. Dal punto di vista quantitativo il fenomeno è piuttosto significativo, comprendendo complessivamente circa la metà di tutti i limiti fatti valere nelle due Regioni. L'articolazione delle motivazioni vede la prevalenza di riferimenti a singole e puntuali disposizioni, anche se non manca l'indicazione di principi espressi, unitamente all'apodittico richiamo a generici principi desumibili dalla legislazione statale, che rendono totalmente illegittima la delibera legislativa sottoposta a controllo. Quanto alle disposizioni richiamate si osserva una certa eterogeneità (codice civile, varie leggi-quadro: l. n. 443 del 1985 in materia di artigianato; l. n. 217 del 1983 in materia di turismo, ecc.) all'interno della quale ritornano però con maggiore frequenza le asserite violazioni a norme del d.P.R. n. 616 del 1977 in materia di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, alla legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978, alla legge sulla contabilità e la finanza regionale n. 335 del 1976.

Il rinvenimento del parametro di controllo all'interno di leggi-cornice o leggi-quadro è senza dubbio corretto, mentre desta perplessità, in non pochi casi, l'utilizzo di norme di dettaglio dalle quali, di volta in volta, si rinviene il principio in grado di suffragare la motivazione di rinvio in conformità con l'indirizzo politico governativo. Lo stesso fenomeno è in parte riscontrabile nell'uso fatto di parametri sub-legislativi: normativa degli accordi collettivi di lavoro del pubblico impiego, deliberazioni del CIPE, atti di indirizzo e coordinamento. La *volubilità* del parametro è tale che si arriva addirittura ad introdurne uno virtuale, desumendolo da una normativa statale ancora allo stadio di discussione parlamentare ([30]), e suggerendo altresì anche le modalità testuali di coordinamento legislativo.

Ma vi sono altri elementi esperienziali che rafforzano la conferma circa la natura di strumento politico di indirizzo che ormai il controllo governativo sulle leggi regionali ha assunto.

Il primo è costituito dall'esercizio progressivo delle opposizioni sulla stessa legge. Si tratta delle ipotesi di pluralità degli atti di controllo (normalmente due, ma in un caso fino a quattro) cui si aggiungono sporadicamente i c.d. visti per l'ulteriore decorso della legge ([31]) che seguono ad un precedente rinvio ([32]).

A tal fine appare degno di considerazione il fatto che, di frequente, nei successivi rinvii vengono dedotti per la prima volta limiti non sollevati prima, nonostante che non sia intervenuta sul punto innovazione legislativa da parte del Consiglio regionale in sede di riapprovazione. Ciò denota sicuramente una puntualizzazione *in progress* dell'indirizzo governativo, un affinamento tendente a guidare passo passo il legislatore regionale all'uniformità (o comunque ad una accettabile coincidenza) di vedute con l'Esecutivo.

([30]) Si tratta del caso della legge r. Lombardia n. 17 del 1990 "Disciplina degli interventi regionali a sostegno della promozione e dello sviluppo del comparto artigiano in Lombardia", al cui p. 3 dei motivi di rinvio testualmente si recita: "contributi regionali per interventi in conto capitale (...) debent essere sensibilmente ridotti rispetto al limite massimo sancito, limite stabilito solo per zone meridionali da vigente legislazione Stato. In relazione at ciò segnalasi che legge Regione precorrendo disegni legge governativi favore piccole et medie imprese et artigianato attualmente at esame Parlamento potrebbe comportare in sede di attuazione difficoltà coordinamento con provvedimenti statali anche in relazione at misura massima contributiva. Conseguentemente ravvisasi necessità introduzione norma afferente limite aut divieto cumulo contributi per finanziamento medesime iniziative".

([31]) La prassi di accompagnare il visto per il decorso della procedura legislativa con osservazioni del tenore di quelle che accompagnano i rinvii è ormai limitatissima, ed era stata già criticata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel Rapporto sull'attività governativa di controllo sulla legislazione regionale presentato al Parlamento il 6 luglio 1982.

([32]) Per la Regione Lombardia vi sono cinque leggi con duplice rinvio: n. 55/86 in materia di programmazione e bilancio; 14/87, delega alle province di funzioni relative ai trasporti; 12/88, normativa quadro sugli interventi a favore di imprese di trasporto pubblico; 13/88, sulle indennità e rimborsi spettanti ai membri degli organi regionali di controllo; 59/88, in materia di contratto del personale regionale. Per la Toscana tre leggi sono state rinviate due volte: 21/88, partecipazione regionale a società consortile per la realizzazione e gestione di mercati all'ingrosso agro-alimentari; 58/88, norme sulla raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi destinati al consumo; 65/89, partecipazione all'Istituto del vino e dell'olio di oliva di Toscana; infine la l.r. n. 29/88, sulle commissioni provinciali e regionale degli artigiani ha subito ben quatto rinvii.

2. Tipologia delle osservazioni compiute in sede di rinvio.

L'altra forma pervasiva di trasmissione degli orientamenti governativi è rappresentata dalle osservazioni che seguono non di rado l'elencazione dei motivi di rinvio veri e propri.

Dal punto di vista quantitativo circa un rinvio su tre contiene l'espressione di apprezzamenti governativi relativi per lo più a interpretazioni normative o suggerimenti per la futura applicazione della norma, unitamente alla rilevazione di errori materiali ([33]).

Partendo da quest'ultimo riferimento va osservato che sono frequenti gli errori materiali compiuti dal legislatore regionale. Si tratta per lo più di richiami ad articoli o commi di legge inesistenti, difetti di coordinamento testuale errori di imputazione finanziaria quando la legge viene approvata a cavallo di più esercizi o quando per effetto di variazioni e storni di bilancio l'imputazione è effettuata su capitoli che non presentano la necessaria capienza. Ciò lascia presumere una qualche utilità di questo genere di osservazioni, stante il sistematico recepimento in sede di riapprovazione, ma lascia pure intravedere una certa inadeguatezza del controllo e del coordinamento testuale (*drafting*) effettuato dagli uffici legislativi regionali sugli atti normativi da sottoporre all'approvazione del Consiglio.

Diverso invece il significato delle osservazioni interpretative, o comunque tendenti a suggerire comportamenti o, se del caso, ulteriori modifiche legislative. In questi casi come è chiaro il reale obiettivo è quello di influenzare la prassi amministrativa nel corso della successiva fase di applicazione della legge. Ciò è reso evidente dal tenore dei suggerimenti (che di per sé non potrebbero fondare un motivo di rinvio) che invitano a tener conto di procedure o principi della legislazione statale, o al rispetto di determinate competenze amministrative ([34]).

Talvolta invece si anticipa la necessità di rapportarsi ad atti emanandi, in un'ottica, per la verità discutibile, di prevenire difficoltà interpretative e applicative future ([35]).

([33]) Un quadro piuttosto preciso della situazione offre i seguenti risultati: per la Lombardia 18 rinvii su 61 (pari al 29%) contengono osservazioni, le quali possono essere all'incirca così ripartite in base alle tipologie rilevate: errori materiali (30%); suggerimenti interpretativi (39%); suggerimenti di tecnica legislativa (13%); richiesta di future modifiche (17%). Per la Regione Toscana abbiamo 17 rinvii su 58 (pari al 29%) con osservazioni così ripartite percentualmente: errori materiali (24%); suggerimenti interpretativi (12%); suggerimenti di tecnica legislativa (28%); richiesta di future modifiche (37%).

([34]) Ad esempio nella l.r Lomb. n. 23/86 relativa alla disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, viene richiesto di esprimersi più chiaramente circa il numero dei membri e la composizione di sottocommissioni per le assegnazioni; con riferimento alla l.r. Lomb. n. 57/86, relativa alla costruzione gestione di dighe e bacini di interesse regionale, si osserva l'assenza di richiami alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) prevista dalla l. 349/86; viene invece affermata la necessità di coordinamento con la legge statale (l. 943/86, c.d. legge Martelli) e si richiama al rispetto delle competenze degli enti locali circa le iniziative a carattere socio assistenziale da intraprendere a favore degli immigrati "legalmente residenti" in relazione alla l.r. Lomb. n. 38/88, in materia di interventi a tutela degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie; si precisa nelle osservazioni che, per le ammissioni alle scuole infermieri, non può prescindersi dai requisiti previsti dalla normativa statale nel caso della l.r. Tosc. n. 64/89; circa la l.r. Tosc. n. 47/86, inerente la nuova disciplina degli asili nido, ci si fa cura di puntualizzare che i bambini stranieri e apolidi sono ammissibili "purché dotati di permesso di soggiorno".

([35]) È il caso della l.r. Lomb. n. 15/89, Norme per facilitare l'accesso ai servizi sanitari, laddove,

A fronte di una simile prassi, l'aspetto che in un certo senso meraviglia è l'adeguamento in misura pressoché totale (almeno sui dati testuali salienti) delle Regioni ai rilievi effettuati. Certamente spesso è l'oggettiva fondatezza del rilievo (come per gli errori materiali) a giustificare la scelta, ma talvolta sembra emergere un atteggiamento sintomatico di una volontà disponibile alla contrattazione con il Governo di singole questioni ([36]). Tale tendenza viene in luce principalmente nella fase di riesame della legge rinviata al Consiglio, quando per lo più in Commissione, come è dato in parte desumere dal materiale esaminato, l'incontro-recepimento con l'indirizzo politico del Governo viene verosimilmente gestito dagli organi politici esecutivi (Assessori e Giunta) e dai loro apparati, e solo indirettamente dalla stessa maggioranza consiliare.

3. L'INCIDENZA DEL CONTROLLO SUL TESTO LEGISLATIVO.

Se effettivamente le considerazioni finora svolte suonano a sostanziale conferma dell'assunto di partenza, secondo cui il controllo governativo si svolge in base a canoni propri dell'indirizzo politico, tendente in particolare a realizzare l'omogeneizzazione della legislazione regionale, è utile soffermarci anche sul dato relativo alle resistenze opposte dalle Regioni in sede di riapprovazione della legge rinviata.

In particolare sarà utile tentare di individuare in che misura la Regione non si allinea ai motivi fatti valere dallo Stato per cercare di comprenderne le ragioni.

Va subito detto che l'aspetto quantitativo nel fenomeno non è omogeneo nei due campioni osservati. Infatti, pur premettendo che l'analisi può presentare qualche margine di apprezzamento soggettivo (soprattutto in ordine all'adeguamento parziale), risulta che in circa il 30% dei rinvii relativi alla Lombardia non vi è totale accoglimento delle argomentazioni dell'Esecutivo, contro circa il 17% dei rinvii riferibili alla Toscana. In entrambi i casi poi, è utile distinguere tre ipotesi di fondo:

a) i casi in cui non vi è stato assolutamente alcun adeguamento ed il testo oggetto di rinvio è stato riapprovato a maggioranza qualificata e si è quindi proceduto alla promulgazione della legge (rispettivamente pari a circa il 14% dei rinvii della Lombardia e al 5% della Toscana);

b) le situazioni in cui invece solo una parte dei motivi non è stato accolta (generalmente uno o due) e per il resto vi è stato recepimento (pari a circa l'11% dei rinvii lombardi e al 12% di quelli toscani);

c) la fascia residuale degli adeguamenti parziali, cui ha fatto seguito un successivo rinvio per lo stesso motivo non accolto, con adeguamento tardivo della Regione (circa nel 5% dei casi relativi alla Lombardia).

nel rinvio, si osserva la necessità di raccordarsi con un atto di indirizzo e coordinamento in via di emanazione, "relativo alle modalità da osservarsi per l'installazione di attrezzature biomediche per litotripsia"; in un altro caso si segnala, con riferimento alla spesa sanitaria, il richiamo improprio da parte della Regione al fondo sanitario interregionale, anziché a quello nazionale, essendo il primo previsto in un decreto legge decaduto, ed oggetto a quel dato momento di previsione contenuta in un disegno di legge: l.r. Tosc. n. 86/89.

([36]) Indice di una tendenza alla contrattazione governativa sembra essere l'invito a procedere alla gestione provvisoria del bilancio ed alla promulgazione delle parti non censurate contenuto nel messaggio di rinvio della l.r. Tosc. n. 27/90, relativa al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1990.

La prima osservazione suscitata dai dati porta ad affermare che le Regioni non sembrano avere una elevata consapevolezza della propria autonomia, dal momento che in più di due casi su tre per la Lombardia e di quattro su cinque per la Toscana, la Regione si adegua *in toto* alla volontà espressa dal Governo mediante il rinvio della legge. Ciò può dipendere in buona sostanza dalla fondatezza dei rilievi formulati, talvolta anche dal non eccelso livello tecnico della legge stessa, e forse nella necessità che si intravede da altri casi di sbloccare comunque la situazione derivante dalla bocciatura in sede di controllo (anche grazie a qualche ... artificio letterale).

Ma venendo ai casi risolti dalle Regioni con la riaffermazione del proprio indirizzo politico, senza accondiscendere alle intenzioni del Governo, sembra rafforzata una intuizione di fondo. La conferma delle leggi rinviate è spesso avvenuta in ambiti materiali dove è presumibile che sia più forte la pressione dell'opinione pubblica regionale, oppure delle categorie economiche o, comunque, vivo l'interesse politico delle maggioranze (e non solo) consiliari.

In altre parole sembrerebbero bene evidenziarsi settori all'interno dei quali la propensione all'uniformità politica di cui è portatore il Governo nazionale si infrange sulla determinata difesa della propria autonomia di indirizzo politico da parte dell'Ente regionale, anche a costo di correre il rischio di vedere impugnata la legge riapprovata davanti alla Corte costituzionale, con il dispiegarsi del conseguente effetto sospensivo della promulgazione.

Ciò si verifica in alcuni casi in materia di personale regionale, con attinenza agli istituti contrattuali e previdenziali ([37]). È chiaro come in questo campo, da un lato il ruolo dei sindacati dei dipendenti che reclamano il rispetto di impegni assunti, dall'altro la comprensibile volontà delle Giunte di soddisfare le aspettative (talvolta eccessive) del personale, giuochino a rafforzare la volontà politica regionale nel mantenere ferma la propria azione legislativa ([38]).

Spesso si tratta di profili apparentemente secondari (come quelli relativi alla misura degli emolumenti degli amministratori) sui quali le valutazioni dello Stato sono in realtà di merito ([39]).

Infine vanno considerati altri settori materiali che ricorrono con maggiore fre-

([37]) È il settore dove più alta è la frequenza del mancato adeguamento totale: sia che si tratti di benefici di natura previdenziale (nella fattispecie la Regione si accolla gli oneri di ricongiungimento previdenziale INPS per determinate categorie - l.r. Tosc. n. 44/90), di recepimento degli accordi di lavoro (l.r. Lomb. n. 59/88), di inquadramento di dipendenti di vari enti di trasporto (l.r. Lomb. n. 14/87), di interpretazione autentica di norme contrattuali (l.r. Lomb. n. 26/90) oppure di riapertura di graduatorie di concorso ormai chiuse (l.r. Lomb. n. 27/90). Un posto a parte (nel "cuore" dei partiti e dei gruppi consiliari) è occupato dai dipendenti dei gruppi consiliari per i quali si superano le censure governative circa l'assunzione in ruolo tramite concorso riservato (l.r. Tosc. n. 55/90), e circa la sovrassegnazione (che pure è considerazione di merito) rispetto al fabbisogno dei gruppi (l.r. Lomb. n. 3/89).

([38]) Altrettanto gelose delle proprie prerogative le Regioni esaminate si dimostrano quando sono in gioco scelte di carattere organizzativo o relative ad enti di derivazione regionale. È il caso della l.r. Lomb. n. 39/86 sull'organizzazione e la dotazione organica del Centro regionale di incremento ippico; o della l.r. Tosc. n. 26/86 relativa alla fase transitoria istituzionale delle U.S.L.

([39]) Si veda la l.r. Tosc. n. 33/88 sulla corresponsione delle indennità di carica al presidente ed ai membri della giunta delle Comunità montane; oppure il caso della l.r. Lomb. n. 13/88, in tema di indennità di presenza e di missione dei membri del CO.RE.CO., dove a fronte di un adeguamento ad un primo rinvio che chiedeva di diminuire le indennità assegnate la Regione si è vista recapitare un secondo, per lo stesso motivo, al quale ha opposto un nuovo innalzamento dell'indennità.

quenza, quali la sanità e la sicurezza sociale, l'artigianato, la cooperazione ed il turismo. Anche in queste ipotesi non è azzardato fondare le ragioni del comportamento regionale sia nella corrispondenza alle attese di determinate categorie economiche e realtà associative (ad esempio nel settore dell'artigianato e della cooperazione) (40) che al mantenimento del proprio orientamento su questioni di grande valenza politico-ideologica (41).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

All'inizio del presente studio ci siamo proposti due obiettivi: verificare l'incidenza del rinvio governativo sulle leggi regionali anche in termini di "qualità" del prodotto e, di conseguenza, la fondatezza delle tesi di quanti contestano l'opportunità di mantenere un siffatto istituto (42).

Quest'ultima posizione può essere corroborata richiamando alcuni rilievi che abbiamo avuto modo di evidenziare nel corso dell'esposizione: sebbene il controllo governativo fosse stato concepito durante i lavori dell'Assemblea costituente primariamente come strumento volto a garantire la legalità complessiva dell'ordinamento, quindi non solo a salvaguardia delle sfere di competenza statali eventualmente invase dalla legislazione regionale, e in secondo luogo per risolvere possibili situazioni

(40) A riprova della considerazione si possono citare i parziali adeguamenti della l.r. Tosc. n. 51/86, sulla disciplina delle attività di viaggio, laddove si era contestato da parte governativa lo svolgimento di attività di natura creditizia delle agenzie di viaggio; oppure la l.r. Tosc. n. 20/88, recante interventi a favore della cooperazione agricola e forestale, dove la Regione non si è adeguata al rilievo circa l'inammissibilità del risanamento finanziario delle cooperative dovuto a perdite di gestione e alla indicazione della misura del concorso regionale in conto interessi per prestiti ed agevolazioni; particolarmente significativo è il caso dell'artigianato con la l.r. Tosc. n. 29/88, concernente la disciplina delle commissioni provinciali e regionale artigiane nonché l'albo prov. delle imprese artigiane, dove *per ben quattro volte* il governo ha rinviato una norma relativa alla previsione di sezioni separate dell'albo artigiani in cui iscrivere le forme associative di imprenditori artigiani, per poi capitolare di fronte alla pervicacia regionale; di tenore simile la l. r Lomb. n. 6/90 sulla formazione professionale degli apprendisti artigiani, dove la Regione non ha desistito sulla copertura assicurativa di un monte ore aggiuntivo di insegnamento complementare da destinare ai giovani apprendisti.

(41) Che si tratti di leggi di una certa valenza ideologica sembra dimostrato da alcuni esempi: la l.r. Lomb. n. 38/88 sulla tutela degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie; la l.r. Lomb. n. 16/87 sulla tutela della partoriente e del bambino in ospedale, dove non c'è stato nessun adeguamento a conferma dell'alto valore politico attribuito dalla Regione alla materia; oppure la l.r. Lomb. n. 6/89 in merito all'eliminazione delle barriere architettoniche dove viene opposta resistenza alla contestazione in radice della competenza regionale in argomento; la l.r. Tosc. n. 27/88 di promozione e sostegno alle iniziative volte all'integrazione europea, dove il governo negava alla regione una competenza specifica, trattandosi di materia attinente ai rapporti internazionali riservati allo Stato.

(42) Le nostre considerazioni conclusive si limiteranno a valutare l'opportunità di mantenere o meno l'istituto del rinvio e non si estenderanno all'intera fase del controllo governativo poiché i dati esaminati non ci consentono di trarre elementi al riguardo. Infatti, ricordiamo che la nostra attenzione si è soffermata unicamente sui rinvii compiuti nella IV legislatura e quindi su un numero di leggi pari a circa il 20% dell'intera produzione legislativa delle Regioni prese a campione, per cui non è stata compiuta alcuna verifica, ad esempio, sulle osservazioni manifestate dal Governo nonostante l'apposizione del visto, né tantomeno è stato rilevato il dato quantitativo delle leggi il cui *iter* ha avuto termine a seguito del rinvio e quindi non si è potuta saggiare l'efficacia comunque deterrente del controllo governativo nei confronti delle Regioni.

di conflitto di interessi tra una Regione e lo Stato ovvero tra una Regione e le altre, gradualmente ha finito con il soddisfare finalità ulteriori e diverse, anche a causa delle modalità secondo le quali il procedimento era stato congegnato, dando così vita fra l'altro, come ha avuto modo di sottolineare una parte della dottrina (43), ad un quadro di incertezza. Ovvero, l'aver affidato ad un organo politico la funzione di controllo in prima istanza, nonché le vicende che hanno caratterizzato la sua esplicazione hanno consentito al Governo di giurisdizionalizzare ogni motivo di rinvio rendendo il confine tra legittimità e merito assolutamente effimero.

A ben guardare quest'evoluzione deve essere intesa come espressione di una concezione dei rapporti tra Stato e Regioni che si è sostituita a quella presente nella Carta costituzionale e che comunque si è manifestata anche in altro modo. Se nel disegno costituzionale era prospettata l'esistenza di una pluralità di ordinamenti ciascuno con propri ambiti e conseguenti limiti, ancorché legati dal «momento del coordinamento sul piano delle norme e dei principi e quello del controllo come verifica del rispetto degli spazi normativi costituzionalmente garantiti» (44), nella prassi ha trovato affermazione un'opposta concezione secondo la quale esisterebbe un unico ordinamento all'interno del quale «Stato e Regioni si pongono come istituzioni od organizzazioni sì politicamente distinte, ma necessariamente coordinate tra di loro sulla base della determinazione degli indirizzi da parte delle istituzioni e dell'organizzazione centrale» (45) e tale impostazione viene assunta non solo nella fase del controllo, ma anche nell'ambito della legislazione, della programmazione e dell'amministrazione: ossia, l'autonomia dovrebbe esprimersi in funzione degli indirizzi centrali. In quest'ottica sono da leggere le manipolazioni interpretative compiute nei confronti del principio espresso dall'art. 97 Cost. ampiamente illustrate nel corso della trattazione, ma ad esempio anche la circostanza per cui, oltre ai limiti e vincoli concernenti la potestà normativa, le Regioni devono altresì rispettare direttive ed indirizzi in sede di esplicazione delle funzioni amministrative.

Il fatto che il controllo non costituisca più, quantomeno in via preminente, un riscontro di legittimità ma un'approvazione di merito dei prodotti legislativi regionali è confermato da ulteriori dati. In particolare, il procedimento di controllo è animato da un'intensa contrattualità tra organi statali e regionali (46): d'altro canto,

(43) ROSSI E., *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali*, cit., pagg. 42 e ss., 143 e ss.

(44) PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., pag. 779.

(45) PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, cit., pag. 779 e ss.

(46) MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pag. 398 e ss. Gli Autori sottolineano come le Regioni abbiano favorito e prediletto questa prassi rispetto alla prospettiva dell'impugnazione da parte del Governo innanzi alla Corte costituzionale per almeno due motivi. Anzitutto, la Consulta ha avuto modo di avallare le delimitazioni della sfera di autonomia regionale compiuta dalla normativa statale in sede di ridefinizione delle materie e delle funzioni di spettanza delle Regioni; in secondo luogo il carattere spesse volte provvedimentale delle leggi regionali comporta la necessità che l'atto acquisti efficacia il più presto possibile, per cui attendere la pronuncia del giudice costituzionale potrebbe arrecare un danno irreparabile.

È chiaro, tuttavia, come la "contrattazione" si svolga fra soggetti non dotati di una pari forza; inoltre spesso potrebbe non giovare alla Regione neppure il protrarsi della trattativa con il Governo, per cui l'esito finisce con l'essere particolarmente lesivo dell'autonomia regionale. A questo proposito, nella Sezione I, § 2.1. abbiamo avuto modo di sottolineare che in poco meno di 1/4 di tutti i casi da noi esaminati, a fronte delle obiezioni mosse, le Regioni non hanno provveduto a superarle rivedendo e adeguan-

visto il carattere eminentemente discrezionale degli apprezzamenti manifestati dal Governo, non poteva essere diversamente. Pensiamo inoltre all'apposizione nell'atto di rinvio delle osservazioni volte a fornire ulteriori indicazioni interpretative ed applicative e che hanno come effetto conseguente quello di degradare ulteriormente l'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni.

Un'ultima considerazione: abbiamo avuto modo di evidenziare come l'andamento del controllo sia alquanto alterno, poiché capita di imbattersi in motivi di rinvio opposti nei confronti di alcune leggi regionali, mentre in altre occasioni del tutto simili il Governo non compie alcuna censura oppure si limita a manifestare i rilievi per il tramite di semplici osservazioni, contrariamente a quel principio di certezza del diritto di cui spesse volte si abusa proprio quale motivazione di rinvio. Questa "disparità di trattamento" conferma ancora una volta la politicità del controllo esplicato in via preventiva sulle leggi regionali, nonché gli effetti che le Regioni possono conseguire attraverso un'attenta contrattazione con gli organi statali.

Le ragioni che potrebbero essere addotte per suffragare il mantenimento della fase interlocutoria del rinvio sono essenzialmente due: anzitutto, per mezzo di questa viene pur sempre svolto anche un controllo di legittimità e quindi conserva quel carattere di strumento di garanzia dell'ordinamento nel suo insieme; in secondo luogo, salvo verificare tra un istante la veridicità di quest'affermazione, il controllo governativo può consentire di valorizzare qualitativamente il prodotto legislativo regionale. Difatti, taluni hanno osservato come in diverse occasioni, attraverso il rinvio, vengano censurati profili di ridotta rilevanza dal punto di vista della legittimità o della buona tecnica legislativa che, probabilmente, in caso di snellimento della procedura di controllo, qualora cioè fosse ammesso il solo momento del giudizio di legittimità costituzionale, non verrebbero sollevati dinanzi alla Corte a discapito della chiarezza, certezza e legittimità dell'ordinamento vigente (47).

Ciò nondimeno ed in particolare per quanto riguarda la buona qualità dei testi legislativi regionali, ovviamente non sotto il profilo della loro legittimità costituzionale, dobbiamo rilevare come questa non costituisca un obiettivo preminente da perseguire, tanto da assumere il carattere di motivazione di rinvio (48): ciò è confermato dalla stessa prassi delle trattative fra organi statali e quelli regionali. Peraltro, di regola i suggerimenti di buona tecnica legislativa o la rilevazione di errori materiali viene compiuta mediante le osservazioni che accompagnano il rinvio, e che spesso e volentieri vengono formulate anche in sede di apposizione del visto.

Aldilà di questo il controllo governativo non garantisce di per sé la bontà qualitativa dei prodotti legislativi regionali, anzi può sortire, sebbene non necessariamente, un effetto peggiorativo (49): a questo proposito dobbiamo rifarci ad una serie di dati che sono stati evidenziati nella Sezione I del presente studio. In particolare, è stato mostrato come le osservazioni aventi quale contenuto la rilevazione di errori materiali e la prospettazione di suggerimenti di buona tecnica legislativa costituiscano circa la metà delle ipotesi complessive; tuttavia solo nei 3/5 dei casi le Regioni si sono adeguate alle eccezioni espresse, perciò restano pur sempre i 2/5 in cui non hanno provveduto ad uniformarsi.

do la previsione normativa censurata ma hanno proceduto invece alla soppressione di un intero comma o di un intero articolo. Questo atteggiamento può celare spesso la volontà da parte della Regione di superare gli "ostacoli" frapposti all'entrata in vigore di una propria legge evitando di procrastinare ulteriormente le trattative con gli organi statali.

(47) SANTANTONIO V., *Il controllo sulle leggi*, cit., pag. 168.

(48) Per la regione Piemonte soltanto in un caso, l.r. n. 1 del 1987, fra le motivazioni di rinvio viene rilevata la violazione dei principi di buona tecnica legislativa; lo stesso discorso vale per la Basilicata con riferimento alla l.r. n. 13 del 1987. Invece, per quanto riguarda l'Emilia-Romagna in cinque occasioni è stata compiuta un'opposizione di questo tipo: in particolare con riferimento alle ll. rr. n. 38 del 1986, 24 del 1988 (I rinvio), 38 del 1988, 17 del 1989 e 18 del 1990.

Accantonando le modifiche apportate a fronte di osservazioni e soffermando l'attenzione sui mutamenti compiuti a seguito di un rinvio, abbiamo avuto modo di sottolineare come in totale, in poco meno del 44% dei casi le Regioni si adeguano alle censure opposte nei loro confronti, o meglio fanno venir meno i presupposti del rinvio, limitandosi a sopprimere quella parte di proposizione normativa, ovvero il comma, oppure l'articolo oggetto di contestazione. Talvolta questo modo di procedere determina uno scadimento qualitativo della legge regionale, poiché comporta un vuoto nella disciplina normativa ed in alcuni casi delle conseguenze negative anche sotto il profilo del coordinamento delle restanti parti del testo legislativo.

È da notare come anche in quel 47-48% dei casi in cui il legislatore regionale si limita a compiere una mera modifica formale, oppure ad introdurre le specificazioni richieste nelle motivazioni di rinvio, si produca spesso un effetto peggiorativo, in particolare quando la diversa formulazione terminologica esprima il medesimo concetto in termini meno rigorosi e precisi, oppure in sede di precisazioni si provveda ad inserire pedissequamente le espressioni contenute nel testo del rinvio omettendo il necessario coordinamento con le altre disposizioni legislative. Peraltro, queste conseguenze sono in parte da imputare anche allo stesso fenomeno di contrattazione fra organi statali e regionali, per cui raggiunto un accordo fra le parti, la qualità del prodotto legislativo finisce con il passare in secondo piano.

Gli esiti della ricerca, denotando il carattere condizionante del rinvio governativo nei confronti dell'autonomia legislativa regionale, l'estrema politicità delle valutazioni compiute dall'Esecutivo centrale che portano, in taluni casi, alla più volte denunciata "disparità di trattamento" fra Regioni, nonché la circostanza per cui l'obiettivo e gli effetti dei rinvii non sempre sono migliorativi dei prodotti legislativi regionali, portano sufficienti argomenti per auspicare che venga fatto venir meno l'istituto in questione, prevedendo la sola possibilità di impugnazione diretta innanzi alla Corte costituzionale per il relativo giudizio di legittimità, secondo un modello simile a quello attualmente in vigore per la Sicilia. Così, al Governo verrebbe riconosciuto un mero potere di impulso processuale ed il procedimento di controllo, svolgendosi essenzialmente dinanzi al giudice costituzionale, verrebbe ad assumere il carattere preminente di controllo-verifica, teso essenzialmente ad accertare la legittimità del prodotto legislativo regionale. È da credere che in questo modo non verrebbe provocato un sensibile incremento dei ricorsi in via principale davanti alla Corte costituzionale, anche perché la recente giurisprudenza costituzionale in tema di rinvii ha eliminato quei margini di flessibilità che precedentemente erano stati introdotti da una lunga prassi, riconducendo la procedura di controllo in un più rigo-

(49) Al riguardo sarebbe interessante compiere un raffronto sotto il profilo qualitativo fra i testi delle leggi regionali oggetto di opposizione da parte del Governo e quelli che superano la fase del controllo a seguito del riesame del Consiglio regionale.

roso schema disciplinato direttamente dall'art. 127 Cost.: ciò sarebbe peraltro confermato dai sempre più rari casi di ricorsi al giudice costituzionale.

Una soluzione di questo tipo comporterebbe inoltre il venir meno della contrattazione in sede di controllo, poiché il Governo potrebbe opporsi ad una legge regionale soltanto mediante impugnazione di fronte alla Corte laddove vi fossero reali presupposti, anche se è da credere che di contro si incrementerebbero ancor di più le trattative già sviluppatesi fra Regioni e i Ministeri di settore nella fase antecedente al controllo (50).

Infine, riteniamo che per garantire la buona elaborazione e fattura delle leggi regionali, occorra valorizzare quelle sedi interne alla Regione ed operanti sul piano giuridico e della tecnica legislativa, ad esempio istituendo e rafforzando Uffici interni con il compito di analizzare la fattibilità delle leggi ed il rispetto da parte di queste di una serie di canoni e parametri (51).

(50) SANTANTONIO V., *Il controllo sulle leggi*, cit., pag. 166.

(51) In tal senso si è espresso anche: CARLI M., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., pag. 224 (in nota).

GABRIELE BOTTINO

LA LEGISLAZIONE DI SPESA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Autonomia finanziaria e contabilità regionale. – 3. Le leggi regionali di spesa nella legislazione statale. – 4. La legislazione di spesa nelle leggi di contabilità regionale. – 5. Il prodotto legislativo regionale. – 6. Considerazioni conclusive.

1. PREMESSA.

La ricerca oggetto del presente lavoro si pone come naturale approfondimento dell'analisi concernente il procedimento legislativo regionale (1).

A fronte dell'indagine sulla complessiva legislazione, compiuta nella rilevazione dell'intero prodotto normativo delle Regioni interessate dalla rilevazione (Sicilia, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte), l'attenzione viene ora rivolta alla trattazione della legislazione finanziaria riferibile alle medesime, nello specifico riferimento alle leggi regionali di spesa.

Le riflessioni che seguono, acquistano allora il valore di un'analisi – per così dire- necessariamente "storica", nell'esclusivo riferimento alla normativa emanata tra il 1985 ed il 1990 (con il differimento annuale ricordato per la Regione siciliana). Le singole leggi regionali di spesa considerate, e la disciplina contabile dello Stato e delle Regioni che regola le leggi medesime, appartengono dunque all'arco temporale ricordato.

Nel metodo, riteniamo opportuno articolare l'esposizione dapprima nella ricostruzione del quadro normativo finanziario e contabile all'interno del quale si è compiuta l'attività legislativa regionale di poi, attraverso l'analisi dei numerosi provvedimenti di spesa, si procederà alla verifica dei metodi e delle procedure adottate dalle Regioni nel prodotto legislativo considerato.

La ragione per la quale l'analisi del fenomeno finanziario viene condotta attraverso lo strumento della legislazione di spesa è duplice. Sul piano tecnico, la qualificazione in tali termini (legge di spesa-legge non di spesa) è stata compiuta per ogni provvedimento regionale considerato dalla ricerca (2); l'utilità concettuale deriva invece dal ruolo che tali leggi assumono nell'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale.

(1) Per i contenuti di tale fase antecedente si rinvia a AA.VV., *Il Procedimento legislativo regionale*, Cedam, 1996.

(2) Così disponeva infatti il punto 6.6 della "Scheda di rilevazione" del prodotto legislativo regionale. Sul punto si rinvia a *op. ult. cit.*, p. 145.