

Osservatorio Legislativo Interregionale

Bologna 8 - 9 febbraio 1996

"Problemi concernenti l'applicazione dell'art. 7 della legge 19.5.1976. n.335"

Dario Santin

**PROBLEMI CONCERNENTI L'APPLICAZIONE DELL'ART. 7
DELLA LEGGE 19.5.1976, N. 335**

Come è noto la Legge n. 335/76, concernente la finanziaria regionale, disciplina, all'art. 7, l'adozione del bilancio di previsione o l'autorizzazione all'esercizio provvisorio.

Il quarto comma di tale articolo dispone che "Qualora la legge di approvazione del bilancio...sia stata rinviata dal Governo al Consiglio regionale a norma dell'art. 127 della Costituzione, ovvero nei confronti di detta legge il Governo abbia promosso la questione di legittimità costituzionale o quella di merito a norma dell'ultimo comma del medesimo articolo 127, la Regione è autorizzata a gestire in via provvisoria il bilancio stesso limitatamente alle parti ed ai capitoli non coinvolti nell'impegnativa ovvero, nel caso che il rinvio o l'impugnativa investono l'intero bilancio, limitatamente ad un dodicesimo della spesa prevista per ogni mese di pendenza del provvedimento....".

La norma, in quanto tale, è ineccepibile, giacché, fermo restando il principio che il rinvio investe l'intera legge di bilancio, autorizza l'amministrazione a effettuare in via provvisoria spese che - ove le censure riguardino soltanto alcuni capitoli - vanno contenute nei limiti del bilancio approvato dal Consiglio.

Discutibile è, invece, l'applicazione che di tale norma è stata data, con l'espresso assenso del Governo manifestato negli atti di rinvio a nuovo esame della legge di bilancio.

Secondo il Governo, infatti, tale rinvio - da qualificare "limitato" - , consentirebbe la promulgazione a pubblicazione della legge rinviata eccezion fatta per le parti oggetto di rilievo.

Questa procedura anomala, contra legem o almeno praeter legem è stata poi estesa - sempre con l'espresso assenso del Governo - alla legge finanziaria, benché la stessa non sia contemplata dall'art. 7 della Legge n. 335/76.

Da ultimo è emersa la circostanza che i documenti finanziari promulgati e pubblicati, omettendo di necessità talune previsioni di spesa (o di entrata) non rispettavano il principio di pareggio del bilancio; ed è stata avanzata la proposta di un "coordinamento tecnico" della norma di copertura atta ad assicurare tale principio.

Quanto sin qui esposto, anche se risponde ad esigenze pratiche, pone una serie di problemi:

- a) va riapprovata dal Consiglio la legge rinviata o le sole parti censurate? (mi risultano nelle diverse Regioni precedenti di segno opposto; in particolare in una circostanza potrebbe esservi stata riapprovazione totale da parte del Consiglio regionale della Sardegna);
- b) la promulgazione parziale quali effetti spiega rispetto alle norme censurate, tenuto conto della giurisprudenza della Corte Costituzionale formatasi sulla legge della Regione Sicilia secondo cui la promulgazione parziale comporta decadenza delle norme non promulgate perché impugnate dal Governo?
- c) se si considerano tali norme decadute, deve essere rinnovata l'iniziativa legislativa e considerare "nuova" ad ogni effetto (maggioranza relativa, possibilità di nuovo rinvio) le norme non promulgate?
- d) in diversa ipotesi vanno applicate le norme sulle leggi rinviate a nuovo esame?
- e) come assicurare il principio di pareggio del bilancio, tenuto conto del fatto che, con la pubblicazione parziale l'autorizzazione provvisoria" prevista dall'art. 7 diventa, in sostanza, definitiva se il Consiglio non riprende in esame le norme eccettate?

Si tratta, come si vede, di una serie di problemi che suggeriscono un esame sistematico ed organico dei problemi esposti.

Poiché in proposito il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia ha chiesto, alcuni anni or sono, un parere al prof. Bartole, mi rimetto alle sue considerazioni (di cui datò lettura) riservandomi alcune considerazioni conclusive.

Le considerazioni conclusive muovono da una premessa: che la promulgazione parziale della legge di bilancio e della legge finanziaria costituiscono, per così dire, "diritto vivente" nella giurisprudenza del controllo governativo, sicché le soluzioni proponibili non possono non tener conto di tale circostanza.

Una linea interpretativa rigorosa che dall'unicità della delibera di approvazione della legge nel suo complesso faccia discendere la inammissibilità di una promulgazione parziale sarebbe certo più gratificante sotto il profilo della analisi degli istituti, ma di scarsa utilità nell'operare quotidiano.

Certo il problema di maggior rilievo è quello della costituzionalità della legge promulgata a seguito dello stralcio delle disposizioni eccepite dal Governo. Personalmente ritengo che la promulgazione di una deliberazione legislativa diversa da quella approvata dal Consiglio regionale può comportare l'illegittimità non tanto - come pure ritiene la dottrina - delle parti difformi (nel caso di specie inesistenti) quanto dell'atto di promulgazione e dunque - ove si ritenga che tale atto faccia parte del procedimento legislativo - della legge nel suo complesso.

Non escludo tuttavia che, ove il caso fosse portato al giudizio della Corte Costituzionale, questa possa pervenire ad una diversa conclusione, anche in presenza di precedenti che dimostrano una disinvolta sopravvalutazione dei poteri di promulgazione da parte del Presidente della Regione.

Citerò, fra tali precedenti, oltre alle pronunce menzionate dal prof. Bartole riguardanti la Regione Sicilia, la sent. n. dd concernente la regione Toscana, che ha fatto discendere dal ritardo del Presidente nella promulgazione la decadenza della legge approvata dal Consiglio e la c.d. "affettata", (sen. n.....dd.....) che ipotizza l'impugnazione di parte di una legge regionale ed il rinvio nella parte residua.

Ammettendo dunque l'ammissibilità di una promulgazione parziale autorizzata dal Governo, la prima scelta è quella di far partecipare di tale scelta il Consiglio regionale o di riservare tale decisione al Presidente della Giunta.

La soluzione, probabilmente, discende dalla qualificazione di tale atto: se lo consideriamo dovuto (e a me sembra debba essere questa la paradossale conclusione, non parendo ipotizzabile una discrezionalità nella promulgazione), l'atto rientra nella esclusiva scelta dell'organo competente (Presidente); e tuttavia ad una diversa ipotesi potrebbe pervenirsi argomentando che la legge in quanto tale non ha superato il vaglio governativo, sicché la promulgazione parziale consentita dal Governo non discende di necessità dalla deliberazione legislativa e dunque comporta una assunzione di responsabilità che il Consiglio potrebbe ritenere di dover assumere.

In questa seconda ipotesi potrebbe forse ammettersi che il Consiglio regionale, investito del problema dell'atto di rinvio a nuovo esame, scelga con una deliberazione formale, se riesaminare l'intera legge (ferma la facoltà della Giunta di gestire in via provvisoria, in carenza di promulgazione, i soli capitoli di bilancio non eccepiti, come letteralmente prevede la Legge n. 335/76) o se, invece, stralciare le parti eccepite e consentire la prosecuzione dell'iter.

In diversa (e più fondata) ipotesi, deve ritenersi che la promulgazione e pubblicazione parziale determini bensì il venir meno (per un elementare principio di economia) del diritto-dovere di riesame delle parti promulgate, ma non determini la decadenza delle disposizioni colpite dal rinvio governativo, non soltanto per le ragioni che hanno indotto la dottrina a criticare la giurisprudenza della Corte costituzionale concernente la promulgazione parziale di legge della Regione Sicilia parzialmente impugnate avanti alla Corte, ma anche e soprattutto perché solo in tal modo si salva il principio dell'equilibrio del bilancio.

E' infatti evidente che i documenti finanziari parzialmente promulgati, omettendo una o più disposizioni che prevedono una entrata (o una spesa) censurata dal Governo non assicurano il principio del pareggio se non considerando tutt'ora esistente (ancorché non efficace) la parte della legge non promulgata.

Vi sarebbe dunque in proposito un vero e proprio obbligo di riesame, nel corso del quale, riapprovando, modificando od abrogando le disposizioni rinviate, dovrebbe contestualmente correggersi l'equilibrio complessivo.

E' appena il caso di aggiungere che, in tale ottica, la legge dovrebbe considerarsi come non nuova con tutte le conseguenze del caso.