

ENZO SANTAMBROGIO

LA LEGGE N. 142/1990 NEL CONTROLLO GOVERNATIVO
SULLE LEGGI REGIONALI.

In sede di controllo sulle leggi regionali ex art. 127 Cost., ad un anno dalla approvazione della legge n. 142, il Governo ha formulato rilievi - ed ha rinviato leggi - che soprattutto riguardano la tematica dei rapporti tra Regioni ed enti locali. Emerge peraltro un ulteriore tema, per così dire trasversale, rappresentato dalla problematica della riproducibilità di norme di legge statale da parte della legge regionale.

A) Rapporti tra Regioni ed enti locali

a) Poteri sostitutivi

Il Governo ha avuto modo di intervenire in materia di poteri sostitutivi della Regione nei confronti degli enti locali.

In particolare ha rilevato (cfr. Umbria, gennaio 1991, urbanistica e ambiente, delega agli EELL) che la previsione di un potere sostitutivo della Giunta Regionale nei confronti del Sindaco, quanto al rilascio di autorizzazione paesaggistica oltre il termine perentorio di 60 gg., eccede la competenza regionale trattandosi di materia delegata e stante, appunto, la natura perentoria del termine. Ha inoltre rilevato che la

previsione generica di un potere sostitutivo regionale, in caso di persistente inerzia dell'ente locale nell'esercizio di ogni funzione ad esso attribuita, non è conforme ai requisiti costituzionali.

Il Governo quindi intende affermare che un potere sostitutivo regionale (generale nei confronti degli enti locali, nell'esercizio di ogni funzione) è illegittimo se è conforme ai requisiti costituzionali desumibili dalla costante giurisprudenza costituzionale concernente analoghe ipotesi di poteri sostitutivi statali nei confronti della Regione. Esisterebbe dunque un modello unitario, ed una simmetria di regole, per ogni caso di potere sostitutivo (generale) tanto nei rapporti tra Stato e Regioni, quanto in quelli tra Regione ed Enti locali. Sembra evidente il riferimento, per quanto non esplicitato, alle varie sentenze della Corte sull'argomento ed in particolare ai requisiti procedurali e sostanziali indicati nella nota sentenza n. 177/1988.

b) Competenze degli enti locali

In più di un'occasione il Governo si è pronunciato in merito a leggi regionali concernenti le competenze degli enti locali.

Ha rilevato, ad esempio (cfr. Calabria, febbraio 1991, forestazione e difesa del suolo), che la legge regionale non tiene in debito conto i nuovi compiti affidati alla Provincia dalla legge n. 142, artt. 14 e 15.

Altrove, più specificamente (cfr. Basilicata, luglio 1990, controllo atti EELL), rileva che la legge regionale non risulta conforme ai principi relativi alla competenza degli enti locali in materia di assetto del territorio desumibili dagli artt. 9, 15, 19 e 32, in quanto, da un lato, non rispetta le nuove competenze della Provincia (adozione piano territoriale di coordinamento, contenente indirizzi generali, da formarsi con il concorso dei Comuni); dall'altro, sottrae competenze urbanistiche proprie dei Comuni (affidate già in passato ai Comuni da leggi statali, fatte salve dal DPR 616, confermate dalla Corte cost. nella sentenza n. 157/1990, ed oggi riconfermate dalla legge n. 142).

Su queste tematiche, dunque, il Governo mostra di intervenire a tutela delle competenze locali, affermando sostanzialmente i principi secondo cui occorre: attenersi al nuovo disegno delle competenze provinciali (senza negarle, ma neppure ampliarle); raccordarsi con norme quadro nazionali (nel caso della Calabria con la l. 752/1986 sugli interventi programmati in agricoltura e la l. 183/1989 sulla difesa del suolo); rispettare le competenze comunali.

Il Governo quindi fa leva sulla clausola di competenza generale del comune (confermata, espressamente dalla legge n. 142) e sulla sfera di competenze, in materie definite, garantita alla Provincia.

c) Forma di governo comunale

Per quanto concerne i rapporti tra il Consiglio e la Giunta comunali, il Governo ha censurato la previsione (cfr. Umbria, gennaio 1991, urbanistica e ambiente, delega agli EELL) secondo cui determinati atti devono essere approvati dal Consiglio, ritenendola in contrasto con gli artt. 32 e 35, che tali atti non elencano espressamente.

Il Governo, qui, mira a ribadire il principio secondo cui al Consiglio comunale spettano funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo (art. 32, 1° co.) ed una competenza limitata a determinati atti fondamentali tassativamente elencati (art. 32, 2° co.), mentre alla Giunta spetta una competenza residuale, quindi concernente tutta la rimanente attività (art. 35).

d) controllo sugli atti degli enti locali

Quanto alla normativa in tema di controlli il Governo ha avuto occasione di esprimersi su vari punti concernenti l'organo regionale di controllo.

In particolare (cfr. Basilicata, febbraio 1991, controllo atti EELL) il Governo ha rilevato che: - una limitazione dell'eleggibilità dei membri del CoReCo ai soli cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost.; - alcuni divieti ed alcune ipotesi di incompatibilità ed ineleggibilità (come l'estensione ai consiglieri comunali e provinciali delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità previste per gli

amministratori), ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge, esulano dalla competenza regionale; - la previsione di un obbligo, per il componente del CoReCo cui sia stata contestata una causa di ineleggibilità o incompatibilità, di astenersi dal partecipare alle sedute dell'organo contrasta con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 97 Cost. (!); - l'intervento sostitutivo del Consiglio regionale in caso di inerzia di ordini e collegi professionali nella designazione di esperti ad essi spettante eccede la competenza regionale; - l'elezione di esperti da parte del Consiglio non può avvenire a maggioranza assoluta; - la previsione di cause di scioglimento del CoReCo (in particolare, l'inosservanza degli obblighi di legge) non trova riscontro negli artt. 42 e 44.

Dunque il Governo mostra di prestare particolare attenzione a questa materia. E, da un lato non trascura di muovere censure puntuali, come ad esempio sottolineando il precetto che vuole che l'elezione degli esperti avvenga a maggioranza qualificata, o eccependo che l'inosservanza degli obblighi di legge può essere causa di scioglimento propria degli organi collegiali di amministrazione attiva e non dei CoReCo, ecc.. Dall'altro, fa valere principi di portata più generale: la potestà legislativa regionale in materia di controlli attiene esclusivamente ad aspetti relativi all'organizzazione e al funzionamento dei CoReCo; l'ambito di competenza concernente i CoReCo è tassativamente previsto e limitato e, quindi, ad

esempio, le cause di ineleggibilità ed incompatibilità (art. 43) sono tassative e non modificabili o integrabili da parte della Regione.

B) Riproduzione regionale di leggi statali

Al di là dei singoli oggetti trattati dalle leggi regionali che risultano rinviate in applicazione di parametri desunti dalla legge n. 142, emerge con una certa evidenza un filo conduttore che sembra guidare l'atteggiamento del Governo nell'attività di controllo relativa a questa prima esperienza applicativa della nuova disciplina sull'ordinamento del governo locale. Emerge, cioè, una particolare considerazione della natura e della portata della legge n. 142 e, specularmente, degli spazi che restano disponibili ad interventi legislativi regionali.

Ciò si verifica soprattutto, con riferimento alla nota problematica relativa alla riproducibilità di norme contenute nelle leggi statali da parte di leggi regionali. Il Governo presta particolare attenzione a questo profilo, che coinvolge i rapporti tra fonti del diritto, tra legge statale e legge regionale, il ruolo delle quali deve rimanere distinto e distinguibile: da questo punto di vista, la riproduzione crea problemi anche per il destinatario delle norme (oltre che per il giudice, l'operatore, l'interprete) per il quale certo non è indifferente, e non è privo di conseguenze, il sapere che un

precetto, un obbligo, un divieto provengono da legge statale oppure da legge regionale.

Questa tematica, spesso ricorrente nei rapporti stato-regionali, compare, dunque, anche con riferimento all'attuazione della legge n. 142 da parte delle Regioni. E il Governo mostra anche di graduare, in qualche modo, i propri rilievi in merito.

Da un lato, ad esempio, sottolinea spesso che questa o quella disposizione regionale è meramente ripetitiva di disposizioni statali contenute nella legge n. 142. E ciò avviene non solo, come ci si potrebbe attendere, nelle "osservazioni" che accompagnano i visti di ulteriore corso, anche nei rinvii (cfr. Basilicata: gli articoli della legge regionale, pur riproducendo il testo di corrispondenti norme statali, esulano, a rigore dalla competenza regionale, incidendo sulla sostanza e sul regime dei controlli). La circostanza che tale rilievo (nel caso citato) si accompagni a vari altri, e quindi non abbia determinato da solo il rinvio, non sposta la sostanza del problema.

Ciò è degno di nota anche dove si pensi - sul piano delle tecniche legislative - alla problematica della "consolidation" e della creazione di archivi legislativi basati sul testo vigente (che, nella regione, è dato spesso dalla concorrenza di normativa statale e di normativa regionale, che si intersecano e si completano).

D'altro canto, l'attenzione del Governo sembra acuirsi nei casi in cui la regione riproduca disposizioni di leggi statali contenenti elenchi, casi, fattispecie, ecc.. In tali ipotesi - come si è visto anche in precedenza - il Governo molto spesso intende tali elencazioni come tassative. In questi casi, allora il Governo presta particolare cura a che la Regione, nel riprodurre la disposizione statale, contemporaneamente non la integri, o la modifichi, con propri contenuti normativi che (probabilmente) la legge statale non ha previsto o addirittura ha inteso (se l'elenco è tassativo) precludere.

Ora, in questa sede può essere messo da parte il problema per ciò che attiene ai problemi interpretativi: certo, talora la tassatività e l'eshaustività di una elencazione potrà essere opinabile, talaltra potrà essere indubbia. E ciò potrà trovare soluzione un riferimento a ciascuna specifica parte delle normative in questione.

Deve, viceversa, essere sottolineato questo particolare atteggiamento del Governo (forse indotto dal fatto che la 142 si definisce legge di principio? Ma tutte le sue disposizioni devono essere considerate principi tassativi?) per le sensibili conseguenze che potrà avere sulla legislazione regionale, anche in futuro.