

6 - L'AZIONE AMMINISTRATIVA

2. D. SANTIN (21.4.1988)

Interventi finanziari regionali fra principio di legalità e principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

L'esame dei motivi di rinvio di leggi regionali concernenti conferimenti finanziari per la realizzazione di particolari interessi pubblici - leggi regionali che, di norma, ma non in modo esclusivo, attengono al settore dello sviluppo economico - consente di individuare alcuni principi comuni, ricorrenti nei provvedimenti di rinvio a nuovo esame.

Si intende fare riferimento alla censura con la quale il Governo lamenta l'assenza di una compiuta disciplina legislativa di momenti dell'azione amministrativa ritenuti essenziali, quali i criteri per la concessione dei contributi, i limiti all'intervento finanziario, i massimali della spesa ammissibile, le modalità di erogazione dei finanziamenti ed i requisiti per l'ammissione ai benefici.

Tali rilievi, d'altra parte, vengono formulati indistintamente sia che i profili suindicati risultino in tutto o in parte carenti, sia che la loro definizione sia rimessa ad uno specifico provvedimento amministrativo di carattere normativo. Né la difformità delle due ipotesi influisce sulla formulazione del motivo di rinvio, come si vedrà di seguito, anche se, a ben vedere, nell'ipotesi di delegificazione di criteri e modalità, risulterebbe corretta la sola censura di violazione di riserva di legge.

Se dunque la richiesta di una compiuta disciplina legislativa degli interventi finanziari costituisce una costante dell'attività di controllo (al punto che in qualche caso si censura l'insufficienza dei criteri per la concessione dei contributi pure previsti dalla legge regionale - cfr. rinvio 8.9.87 della legge della Regione Veneto concernente "Norme per l'applicazione nel Veneto del Regolamento CEE 219/84 a favore delle zone colpite dalla crisi tessile"), meno chiaro è il fondamento delle censure e cioè l'individuazione dei principi generali o delle norme costituzionali che si assumono violati.

L'esame degli atti di rinvio consente di individuare due principi sovente richiamati : da un lato, invero, viene richiamato il principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., dall'altro il principio di legalità.

Quest'ultimo principio poi viene formulato in termini non sempre omogenei, sicchè gli atti di rinvio fanno riferimento talora a tale principio tout court (evidentemente in quanto considerato principio generale dell'ordinamento), talora al principio di legalità della spesa pubblica, con riferimento all'art. 81 della Costituzione, talora infine (più propriamente) alla riserva di legge.

Un così variegato atteggiarsi di una medesima pretesa non può non dare adito a perplessità; sicchè non è forse inutile una breve riflessione sui principi in questione, al fine di saggiare il fondamento delle pretese governative.

E' appena il caso, tuttavia, di rilevare come tale riflessione non consenta agevolmente di pervenire a conclusioni puntuali; e ciò, anzitutto, in quanto si è in presenza di principi il cui configurarsi ed il cui fondamento forma oggetto di irrisolte controversie dottrinali.

Emblematico, sotto tale profilo, l'analisi del principio di legalità, della cui esistenza nessuna dubita, ma del cui fondamento costituzionale si danno le giustificazioni più varie.

Vi è invero chi assume che tale principio "non si trova espresso in una specifica norma della Costituzione, ma è desumibile da un complesso di disposizioni (artt. 13 segg. e soprattutto art. 23)" che di tale principio costituirebbero indizio ed esemplificazione (Giannini, Diritto Amministrativo e Quaranta, Lineamenti di diritto amministrativo); chi afferma che il predetto principio è presupposto per l'imparzialità dell'azione amministrativa e dunque deriva dall'art. 3 Cost.; chi ancora lo considera implicito nel principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, principio che presupporrebbe una raffrontabilità fra provvedimento e fattispecie legislativa tipica (Crisafulli, Fonti del diritto); chi, infine, lo vede adombrato nell'art. 101 Cost..

E' insomma, il principio di legalità come l'araba fenice; con la conseguenza che neppure è pacifico il suo concreto atteggiarsi, a tacer del fatto che le teorie sulla crisi del principio di legalità (cfr. Fois, v. Principio di legalità in Enc. dir.) danno persino adito a dubbi sulla odierna effettualità di tale principio.

Sia come sia, per addivenire ai nostri fini ad una definizione di larga massima, può dirsi che il principio di legalità "postula che l'azione amministrativa deve svolgersi in conformità a disposizioni e secondo modelli previsti dalla legge, soprattutto quanto è destinata ad incidere sulla sfera di libertà del cittadino" (Quaranta, op. cit.).

Proprio tale specificazione ci offre una chiave di lettura del principio che ne appalesa l'inconferenza rispetto alla legislazione regionale di finanziamento.

Il principio di legalità è, invero, anzitutto un presidio dei cittadini, espressione prima dello Stato di diritto contrapposto all'imperium principis.

Là sua estrinsecazione nel testo costituzionale riguarda l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali (art. 23), pene e misure di sicurezza (art. 25), l'espropriazione (art. 42) l'imposizione del servizio militare (art. 52).

Mal si attaglia, dunque, tale richiamo a previsioni legislative, che non limitano la sfera soggettiva ma la ampliano.

Nè a diversa conclusione si perviene ove si faccia riferimento al preteso principio di legalità della spesa pubblica, talora radicato nell'art. 81 Cost.

Tale norma, invero, detta i principi costituzionali in materia di contabilità pubblica, prevedendo l'obbligo del bilancio e del consuntivo annuale, la disciplina dell'esercizio provvisorio di bilancio e l'obbligo di copertura finanziaria per le leggi che importano nuove o maggiori spese: principi tutti inconferenti in ordine alle modalità di esercizio dell'azione amministrativa. -

Che poi esista un principio di legalità in ordine alle leggi di spesa da intendersi come principio generale dell'ordinamento, peraltro non di livello costituzionale è tutto da dimostrare: è dubbio che tale principio possa desumersi dalla legislazione nazionale, spesso tutt'altro che improntata a criteri di "trasparenza" a partire dalle più recenti leggi finanziarie.

Sicchè è lecito chiedersi se tale principio deontologico abbia fondamento giuridico o non si rifaccia a modelli di correttezza legislativa astratta la cui configurabilità in termini di principio è molto dubbia.

E ciò a tacer del fatto che la validità di tali modelli è battuta in breccia sia dei cultori della deregulation, sia da chi afferma - spesso a livello governativo - che le esigenze del governo dell'economia richiedono una snellezza che mal si attaglia a schemi legislativi rigidi.

--- oo O oo ---

Infine, se per principio di legalità si intende una vera e propria riserva di legge, va detto che in tale inconcessa ipotesi i richiami governativi risulterebbero fondati nei confronti dei testi legislativi che, individuato l'interesse pubblico oggetto di intervento, omettono di disciplinare presupposti e modalità di esercizio dell'azione amministrativa; ma non anche rispetto alle leggi che rinviano le definizioni di criteri e modalità ad un atto amministrativo normativo. E' nota, invero, l'elaborazione dottrinale che distingue tra riserva di legge assoluta e relativa, e come sia stato autorevolmente osservato che la stessa previsione dell'art. 97, I co. Cost. configura soltanto in parte una riserva di legge assoluta (come del resto confermato dall'art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego).

Sicchè, per accedere alla tesi governativa, dovrebbe convenirsi che:

a) la riserva di legge all'esame è radicata nell'art. 97 Cost., che pertanto riguarda sotto tale profilo non soltanto l'organizzazione degli uffici pubblici ma pure l'attività svolta dagli stessi;

b) tale riserva si configura rispetto a criteri e modalità di esercizio dell'attività medesima, come riserva assoluta.

Sono principi dei quali è lecito dubitare.

Ma poichè l'esame del principio di legalità ci ha ricondotto (come talvolta avviene nella formulazione degli atti di rinvio a nuovo esame dei testi legislativi) all'art. 97 ed ai principi allo stesso sottesi, si deve ora esaminare il secondo principio spesso invocato dal Governo: quello del buon andamento dell'amministrazione.

--- oo O oo ---

Neppure il riferimento a tale principio, tuttavia, consente di pervenire agevolmente ad una soluzione puntuale.

E ciò anzitutto in quanto, come per il principio di legalità, è incerto il contenuto della prescrizione costituzionale.

Chi è chi, argomentando dalla struttura del I co. (i pubblici uffici sono organizzati... in modo che siano assicurati) considera l'art. 97 come una norma sull'organizzazione amministrativa (Nigro, Studi sulla funzione pubblica e Quaranta, Lineamenti cit.) nel senso che il precetto costituzionale sarebbe soddisfatto della predisposizione di organi idonei ad assicurare un'azione imparziale ed efficiente; chi, al contrario, muove dalla considerazione che l'art. 97 riferisce i valori del buon andamento e dell'imparzialità ad una attività amministrativa, per concludere che il principio del buon andamento informa di sé ogni attività della pubblica amministrazione.

La Corte Costituzionale, com'è suo costume, si è preoccupata piuttosto di dare una soluzione ai diversi problemi prospettati che di pervenire ad una ricostruzione della norma; sicchè, dopo aver affermato che "l'art. 97 della Costituzione, che impone di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, concerne l'organizzazione degli uffici e non la determinazione delle condizioni di esercizio di diritti ed interessi (C. Cost. 3.5.63, n. 56) - con ciò aderendo alla prima tra le tesi dottrinali sopra prospettate - così

confermando l'assunto esposto nella precedente pronuncia (12.3.62 n. 14) che individuava nel secondo comma dell'articolo il nucleo dispositivo della norma, ha pure avuto modo di respingere una censura di violazione dell'art. 97 Cost. da parte della legge della Regione Sicilia 26.7.68 concernente la disciplina della caccia con una motivazione che pare convalidare l'assunto dei rinvii governativi.

Invero, di fronte ad una disposizione legislativa che demandava all'Assessore regionale di stabilire "fino a quando la materia non sarà disciplinata con legge regionale, i modi ed i termini per l'esercizio della caccia" la Corte ha ritenuto che tale norma fosse una norma sulla competenza, ferma rimanendo la preesistente disciplina legislativa statale in ordine a criteri e modalità.

Infine la Corte è pervenuta all'affermazione (apparentemente senza riserve) secondo cui "La finalità del buon andamento amministrativo, prevista dall'art. 97 Cost., non si riferisce esclusivamente alla fase organizzativa iniziale, ma ne investe il complessivo funzionamento" (Sent. 51/80).

Poichè il funzionamento dell'amministrazione è esercizio di azione amministrativa, si potrebbe concludere che la pretese alla predeterminazione legislativa di criteri e modalità di concessione di sovvenzioni trovi il proprio ubi consistem nella norma all'esame; ciò anche in virtù dello stretto collegamento tra buon andamento e riserva di legge.

Tuttavia tale conclusione è solo parzialmente accettabile; ed un approccio alla problematica all'esame meno tassativo e più articolato è forse consentito dalle indicazioni fornite dalla suprema Corte con la sentenza n. 221/76, nella quale si afferma che "l'art. 97 della Costituzione se esclude che, in mancanza di una previsione legislativa, la pubblica Amministrazione possa disciplinare uffici con competenze esterne, non vieta che la legge possa istituire organi abilitati a disciplinare l'azione amministrativa di altri organi dello stesso apparato esecutivo. Come è stato esattamente considerato in dottrina, la riserva costituzionale prevista dall'art. 97 non è assoluta, in quanto non vieta qualsiasi normazione diversa da quella legislativa, nè esclude che la legge consenta al potere esecutivo di emanare norme secondarie di efficacia subordinata".

Questa distinzione tra uffici ad efficacia esterna e disciplina (interna) dell'attività amministrativa è forse la chiave di volta per inquadrare in termini accettabili i rinvii di cui si discorre.

Mutatis mutandis, l'esigenza di una disciplina legislativa risulterebbe fondata rispetto a quei profili dell'azione amministrativa che incidono sulla posizione di altri soggetti, (individuazione dei beneficiari, limiti alla contribuzione, determinazione delle tipologie delle fattispecie ammissibili a finanziamento e quindi dell'interesse pubblico perseguito) e non anche con riguardo alle modalità di definizione delle scelte (che potrebbero essere rimesse ad una disciplina di rango subordinato).

- - oo O oo ---

Si deve a questo punto evidenziare, al termine di queste brevi riflessioni sul principio di legalità e di buona amministrazione, un profilo peculiare di tale problematica, che può cogliersi più che dall'esame degli atti di rinvio dall'esame di norme che hanno superato positivamente il controllo governativo; profilo che induce a riflettere se in sede di controllo si ponga realmente un problema di riserva di legge - che attiene alla qualificazione della fonte normativa - o non piuttosto un problema di competenza.

Recentemente, infatti, il Governo, in sede di controllo su di un testo legislativo, non ha formulato alcuna eccezione in ordine ad una norma che demandava la definizione del programma di intervento (comprensivo di criteri e modalità per la sua formulazione, disciplinando il testo la sola tipologia degli interventi), ad un provvedimento della Giunta regionale da adottare sentita la competente Commissione regionale (L.R. Basilicata: "Interventi per la valorizzazione dell'attività di acquacoltura").

Del pari sono state ravvisate legittime alcune leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia che contenevano una analoga previsione, benchè, in sede di rinvio del testo (privo di tale disposizione) fosse stata eccepita l'incompetenza

della Giunta regionale a definire criteri e modalità per la concessione dei contributi (L.R. n. 47/84 - Normativa di prima attuazione degli interventi nel settore energetico).

Infine ancor più esplicito in proposito risulta il recente atto di rinvio della legge della Regione Umbria concernente "Interventi nel settore del credito agrario di esercizio e concessione ad aziende singole ed associate di contributi per gestione di impianti e servizi, ove si osserva che "vari articoli, demandando at Giunta regionale determinazione criteri et modalità per concessione agevolazioni creditizie... attribuiscono at medesime potestà regolamentari di spettanza Consiglio regionale".

Parrebbe quindi - se è lecito trarre elementi di valutazione da alcune circoscritte fattispecie - che più che una riserva di legge assoluta, il Governo intenda tutelare una (ritenuta) competenza dei Consigli regionali.

Non si può tuttavia non osservare in proposito che, mentre da un lato pare insufficiente a garantire tale competenza la previsione della previa audizione della Commissione competente - che riduce il Consiglio (anzi una sua articolazione) al rango di organo consultivo della Giunta, dall'altro è arbitraria l'estensione di tale principio a quelle Regioni ad autonomia differenziata, nelle quali è sottratta al Consiglio regionale la potestà regolamentare.

--- ooOoo ---

Un'ultima considerazione conclusiva, dovuta ad esigenza di completezza di trattazione, concerne i limiti alla censurabilità delle scelte effettuate dal legislatore con riguardo al principio di buona amministrazione: principio per effetto del quale criteri di valutazione appartenenti ad una disciplina diversa e meta giuridica (la scienza dell'amministrazione) si configurano, in quanto assunti da una disposizione di legge, quali norme giuridiche.

In proposito va fatto riferimento al principio enunciato dalla Corte Costituzionale ancora nella sentenza 9.3.59, n. 9, poi ribadito più volte dalla giurisprudenza successiva, secondo cui "l'apprezzamento sull'idoneità delle disposizioni legislative ad assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in quanto non contrastino con specifiche norme costituzionali, rientra nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore". Il controllo sulla conformità alla norma costituzionale di singole norme è ammissibile pertanto nei soli limiti "dell'accertamento della non arbitrarietà della disciplina in relazione ai fini che il precetto costituzionale prescrive" (C. Cost., 9.12.68 n. 123).

Rispetto dei valori costituzionale e non arbitrarietà del rapporto tra fini e strumenti prescelti sono dunque i soli limiti opponibili dal Governo, nell'esame delle opzioni del legislatore regionale circa criteri e modalità di esercizio dell'azione amministrativa, ove si faccia riferimento all'art. 97 Cost..

Richiamo al principio di legalità

1) d.d.l. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 152/85 - Provvedimenti per il settore dell'edilizia.

La previsione di criteri e modalità per l'erogazione delle provvidenze deve risultare dalla legge e non essere demandata agli organi esecutivi.

2) d.d.l. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 213/85 - Nuove attribuzioni delle UU.SS.LL. nel settore socio-sanitario.

La misura dei sussidi, del livello di condizioni economiche nonché delle finalità per cui i finanziamenti sono assegnati vanno determinati legislativamente e non con provvedimenti della Giunta regionale.

3) d.d.l. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 241/85 - Partecipazione da parte della Regione alla costituzione da parte dell'Co.Re.Ga.Fi. di un fondo dotazione.

L'utilizzazione del fondo secondo le finalità statutarie del Consorzio ed in base a generici orientamenti programmatici della Giunta regionale contrasta con il principio di legalità.

4) d.d.l. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 244/85 - Interventi straordinari a favore dei concessionari degli impianti di risalita situati nei poli montani di sviluppo turistico.

L'attribuzione alla Giunta regionale della determinazione di direttive e criteri per la concessione di sovvenzioni è illegittima, spettando tale determinazione al legislatore.

5) d.d.l. della Regione Emilia-Romagna - "Ricerca ed innovazioni in agricoltura".

I criteri e le modalità di finanziamento sono demandati ad un atto amministrativo, anziché trovare puntuale disciplina, anche per i riflessi sulla spesa, nella legge medesima.

6) d.d.l. della Regione Liguria - Disciplina della raccolta, coltivazione e commercializzazione dei tartufi.

Il terzo comma dell'art. 7, non indicando i criteri di ripartizione dei contributi, viola il principio della riserva di legge.

7) d.d.l. della Provincia di Bolzano - Concessione di mutui ad imprese per favorire la mobilità.

Il secondo comma dell'art. 2, autorizzando la Giunta provinciale a stabilire altre condizioni per la concessione dei mutui, nonché le altre condizioni di concessione e le conseguenze in caso di riduzione di personale, contrasta con il principio di riserva di legge.

8) d.d.l. Regione Veneto - Norme per l'applicazione nel Veneto del regolamento CEE n. 219/84 a favore delle zone colpite dalla crisi tessile.

La normativa all'esame non determina sufficienti criteri per la concessione dei contributi, nè i massimali relativi all'importo massimo o alla spesa ammissibile.

Richiamo al principio di buona amministrazione

1) d.d.l. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 210/85 - Interventi straordinari contro l'inquinamento atmosferico ed acustico nel territorio regionale.

L'attribuzione alla Giunta regionale delle modalità per l'erogazione dei finanziamenti contrasta con il principio di buona amministrazione.

2) d.d.l. della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 243/85 .

L'omessa indicazione di limiti e criteri di erogazione delle sovvenzioni contrasta con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

3) d.d.l. della Regione Abruzzo - Interventi regionali in favore della cooperazione agricola e per il consolidamento delle passività onerose.

L'art. 1 della legge, non indicando i massimali relativi alle spese ammissibili, il limite del contributo nonché i criteri di erogazione dei contributi concessi alle cooperative e consorzi a gestione commissariale, contrasta con il principio di buona amministrazione e di trasparenza della gestione della finanza pubblica.

4) Regione Molise - Interventi straordinari a sostegno dell'occupazione giovanile Art. 8 ultimo comma ed art. 9, III comma demandando individuazione termini, modalità, condizioni e procedure per rilascio fidejussione e prestiti ad una convenzione approvata dalla Giunta regionale contrasta con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Richiamo al principio di legalità della spesa pubblica

1) d.d.l. della Regione Molise - Costituzione di un fondo speciale regionale a favore delle imprese del Molise che versano in particolare stato di crisi.

Gli artt. 4 e 5, demandando alla Giunta regionale la quantificazione dell'entità e della forma del sostegno finanziario, nonché la proposta relativa alla graduatoria di merito per i beneficiari sulla base di parametri da definire, senza peraltro indicare nè i criteri per la determinazione degli aiuti, nè il limite massimo del contributo regionale, contrasta con il principio di legalità della spesa pubblica.

2) d.d.l. della Regione Abruzzo - Provvedimenti della Regione Abruzzo a sostegno dello sviluppo e qualificazione della fiera dell'agricoltura di Lanciano.

La lett. a dell'art. 1, prevedendo agevolazioni per iniziative regionali, tenuto conto della estrema genericità della formulazione contrasterebbe... con il principio di legalità della spesa pubblica di cui all'art. 8, Cost.