

L'ABROGAZIONE DELL'ART. 15 DELLA LEGGE CRISPI

Il problema concettuale dell'abrogazione nella sua fase applicativa.

Il ruolo del giurista.

"Lo schema dell'abrogazione presenta un rapporto tra due atti di pari grado nell'ordine gerarchico delle fonti e mette capo ad un determinato effetto che l'atto posteriore produce sull'oggetto e di riflesso sull'efficacia dell'atto anteriore in presenza (e in conseguenza) di una esplicita pronuncia - e si versa nell'ipotesi di abrogazione espressa - oppure di una situazione obiettiva d'incompatibilità tra nuova e vecchia disciplina, ed allora si verifica il caso di abrogazione tacita" (dalla voce "Legge" dell'Enciclopedia del Diritto).

"La dottrina allorché si occupa dell'abrogazione, si limita a considerare il problema concettuale (che cosa è l'abrogazione), mentre ignora gran parte dei problemi che del resto sorgono così numerosi, in concreto, per qualsiasi nozione giuridica" (Giannini, Problemi relativi all'abrogazione delle leggi, Padova, 1942, p. 6).

"Si dice "coerente" quell'ordinamento in cui non esistono norme incompatibili: si dice, invece, "completo" quello in cui esiste sempre una norma o la norma con questa incompatibile. All'inverso, si dice "incoerente" quell'ordinamento in cui esiste e una norma che regola quella determinata fattispecie e quella incompatibile"; si dice "incompleto" quello in cui non esiste né la norma che regola una determinata fattispecie, né quella incompatibile" (dalla voce "Lacune del diritto", a cura di N. Bobbio, in Contributi ad un dizionario giuridico).

Se da un punto di vista teorico-generale il concetto di abrogazione, ci si riferisca a quella espressa oppure a quella tacita, e non volendo certo in questa sede analizzare la questione se sia esatta quella suggestiva tesi dottrinale secondo la quale l'effetto abrogativo troverebbe la propria fonte non già nella legge posteriore abrogatrice ma nella stessa legge anteriore abrogata (Esposito, Modugno), o se non sia forse preferibile seguire l'indirizzo quasi del tutto prevalente secondo il quale è la legge posteriore a costituire la causa, non certo l'occasione dell'abrogazione, non suscita particolari problemi teorici, ben diversa appare la questione qualora l'interprete debba verificare in concreto quando la nuova normativa risulti incompatibile con la vecchia disciplina.

Sul punto la manualistica (Ziccardi, Crisafulli, Mortati, Barile, Paladin, Rescigno) risulta più preoccupata di svelarne il meccanismo operativo del procedimento, di chiarire cioè in che modo l'effetto abrogativo, segnandone nel tempo l'efficacia, delimita l'ambito di applicazione della legge alla quale si riferisce, salvo poi finire per concludere che vi sarebbe una antinomia solo apparente tra vecchia e nuova disciplina, piuttosto che cercare di indicare dei criteri i quali consentano, oggi che appare sempre più sfumata la distinzione tra abrogazione espressa e tacita, di orientare l'interprete nella disamina e nella valutazione di "quella situazione di obiettiva incompatibilità".

E' nostra convinzione che l'analisi di alcuni rilevanti casi pratici e le indicazioni fornite dall'interprete nel tentativo di risolvere i problemi prospettatigli permettano non solo di dare conto di queste difficoltà, ma consentano anche di toccare con mano come opera il giurista quando è chiamato non tanto ad esercitarsi nella tranquillizzante attività di esegeta della volontà del legislatore, ma piuttosto quando gli viene chiesto di indicare una via, una soluzione, la quale evidentemente non potrà prescindere dal "dover essere" del dettato legislativo, ma nemmeno potrà trascurare quella realtà dei fatti, quell'"essere" dell'esperienza che certo non diventa "esperienza giuridica" solo perché vi è una norma che seleziona e qualifica come giuridici determinati fatti.

Il caso posto all'attenzione dell'interprete (caso che purtroppo abitualmente viene definito "pratico", come se vi fossero casi pratici che non pongono problemi teorici, oppure, peggio ancora, problemi teorico-generalisti che non hanno alcuna rilevanza pratica) riguarda il comportamento che deve essere tenuto da parte di ciascun componente l'organo amministrativo di un istituto di assistenza e beneficenza (nel proseguo per comodità "IPAB"), quando vengano discussi e votati ordini del giorno l'oggetto dei quali potrebbe essere ricondotto ad interessi propri dell'amministratore o propri di altre persone giuridiche dal medesimo stabilmente gestite.

In altri termini, il problema posto oggi all'attenzione non sarà certo quello di verificare quali siano le delibere che di volta in volta comportino un obbligo di astensione da parte del consigliere d'amministrazione, né comprendere se quel complicato e discusso concetto giuridico che prende il nome di "conflitto d'interesse" debba essere accertato in astratto (virtualmente) o in concreto, al momento del compimento dell'atto medesimo oppure attraverso quel complicato meccanismo di matrice penalistica che prende il nome di prognosi postuma, quanto piuttosto si vorrà solo cercare di stabilire come debba comportarsi il consigliere d'amministrazione chiamato a partecipare ad una seduta del consiglio nel quale si dibattano questioni di carattere generale che potenzialmente possano riguardare interessi suoi o di altre persone giuridiche da lui stabilmente amministrate.

In particolare, e schematizzando, si tratterà di comprendere se Tizio, il quale è contemporaneamente consigliere d'amministrazione dell'ente Alfa e dell'istituto Beta, debba astenersi da ogni discussione e votazione del consiglio d'amministrazione di Alfa nel quale si dibattano problematiche afferenti l'ente Beta, e viceversa.

Sul punto, occorre osservare che nel nostro ordinamento giuridico i criteri per ordinare le norme giuridiche prodotte dalle fonti del diritto, oltre ad essere presenti nella Costituzione, si trovano nelle "Disposizioni sulla legge in generale", i quali consentono di risolvere i contrasti che inevitabilmente si pongono tra le differenti disposizioni legislative.

I criteri che vengono espressi nelle Disposizioni sono essenzialmente tre: il criterio cronologico, il quale regola la successione degli atti normativi nel tempo, il criterio gerarchico, il quale risolve antinomie di norme poste da fonti non equiparate ma aventi una posizione gerarchica differente e, infine, il criterio della competenza, il quale vige in tutti i casi nei quali le fonti sono ordinate dalla Costituzione secondo, appunto, differente competenza, riferendosi alla dimensione territoriale nell'ambito della quale l'atto-fonte è destinato ad operare o alla materia che esso è chiamato a disciplinare.

In forza del criterio cronologico, il quale regola i contrasti tra disposizioni stabilite da fonti aventi la medesima competenza ed il medesimo rango gerarchico (c.d. fonti equiparate), prevale e deve essere applicata quella legge o comunque quell'atto normativo posto successivamente nel tempo; regola questa espressa nel noto brocardo "lex posterior derogat priori", in virtù del quale appunto la legge posteriore costituisce la causa dell'abrogazione della legge anteriore. Secondo questa prospettazione, sicuramente prevalente rispetto a quella secondo la quale la legge posteriore altro non sarebbe l'evento al cui verificarsi sarebbe risolutivamente condizionata la legge anteriore, l'abrogazione di una disposizione normativa è la conseguenza del ricorso al criterio cronologico al fine di risolvere un contrasto normativo, criterio vigente ed espressione del principio secondo il quale i dettati più recenti in ordine di tempo devono prevalere su quelli del passato.

Seppur solo incidentalmente, vale la pena di evidenziare che in presenza della c.d. clausola di abrogazione espressa, ovvero di quella clausola contenuta in alcuni atti normativi, in forza della quale è il legislatore stesso a statuire che la disciplina dettata non possa essere abrogata o derogata se non in modo esplicito e comunque con precisa indicazione delle fonti da abrogare o modificare viene, in buona sostanza, rovesciato il criterio cronologico e, in caso di conflitto tra due disposizioni, l'interprete dovrà applicare la norma precedente anziché quella successiva.

Chiarito ciò, si dovranno preliminarmente individuare le fonti alle quali almeno astrattamente si potrebbe ricorrere al fine di regolare il caso de quo, fattispecie concreta nella quale l'amministratore è chiamato a prendere parte ad una seduta del consiglio d'amministrazione nella quale si dibattono questioni afferenti ad un altro ente del quale egli è amministratore, pur sempre naturalmente nella convinzione che l'operato del medesimo deve essere improntato ai principi di imparzialità e di buona amministrazione (art. 97 Cost.).

A ben vedere, rispondere a tale questione altro non significa se non prospettare una soluzione alle domande di seguito riportate, le quali rappresenteranno anche la struttura logico-argomentativa del prosieguo dell'esposizione:

se, a seguito dei numerosi interventi legislativi in materia si possano ritenere ancora applicabili agli organi di governo delle IPAB i precetti normativi contenuti rispettivamente nell'art. 15 della legge 17 luglio 1890 n. 6972 (cosiddetta "legge Crispi", istitutiva delle IPAB medesime), il quale stabilisce che "chi fa parte delle Congregazioni di carità (soppresse dalla legge 3 giugno 1937 n. 847 e sostituite dagli Enti Comunali di assistenza) e gli amministratori di ogni altra istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, non può intervenire a discussioni o deliberazioni, né può prender parte ad atti o provvedimenti concernenti interessi suoi o dei parenti od affini entro il quarto grado, o interessi stabilmente da lui amministrati, o di corpi morali di cui avesse una rappresentanza o di persone con le quali fosse legato da vincolo di società in accomandita semplice o di associazione in partecipazione [...]", disposizione applicabile pure a "coloro che fanno parte dell'ufficio di Prefettura, di sottoprefettura o di altra autorità politica, ovvero della Giunta Provinciale amministrativa (ora Comitato provinciale di assistenza e beneficenza per effetto del D.Lgs. 22 marzo 1945, n. 173) ed al Sindaco del Comune"; nonché quelli contenuti nel successivo art. 17 il quale, in caso di violazione del precedente art. 15, sancisce "la decadenza dall'ufficio di amministratore", nonché "l'obbligo di risarcimento dei danni, salve le maggiori pene quando siavi reato";

quale sia conseguentemente, in caso di abrogazione degli artt. 15 e 17 della "Crispi", la disciplina giuridica oggi applicabile a quelle fattispecie nelle quali il componente del consiglio di amministrazione di una IPAB debba intervenire a discussioni e deliberazioni concernenti interessi suoi o di altro ente dal medesimo stabilmente amministrato.

Occorre subito evidenziare che, qualora si dovesse ritenere che alla fattispecie concreta prospettata dovesse risultare applicabile la legge "Crispi", non si porrebbe nemmeno il problema di verificare caso per caso l'esistenza o meno di un'ipotesi di conflitto d'interessi, considerata la chiarezza del disposto normativo del 1890, il quale obbliga l'amministratore all'astensione a prescindere da ogni disamina sulla portata del conflitto d'interessi medesimo, dovendo l'amministratore non prendere parte alla delibera ogni qualvolta essa sia relativa ad un suo interesse, anche se rispetto ad esso non sia ipotizzabile, nemmeno virtualmente, un conflitto con il preminente interesse pubblico della delibera stessa.

Sul punto la giurisprudenza del Consiglio di Stato, certo formatasi sull'art. 290 del Testo Unico del 1915 n. 148 e sull'art. 279 del Testo Unico 1934 n. 383, appariva assolutamente unanime: l'obbligo dell'astensione dalla partecipazione a deliberazioni che trattano questioni nelle quali vi sia un interesse personale di un membro del Consiglio comunale prescinde da ogni apprezzamento circa l'idoneità dell'interesse a determinare o escludere la situazione d'incompatibilità (Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 ottobre 1983 n. 713, in "Cons. Stato", 1983, I, p.1002), salvo qualche isolata pronuncia nella quale si tentava di temperare tale principio, escludendosi che tale obbligo vi sarebbe stato nel caso di interesse esiguo o di estrema tenuità (Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 dicembre 1983 n. 1052, in "Giur. It.", 1984, III, p.340).

Ciò evidenziato, in ogni caso nessuno potrà dubitare che l'art. 30 Il comma della legge 8 novembre del 2000 n. 328, (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) stabilisce che "all'entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'art. 10 è abrogata la disciplina relativa alle IPAB prevista dalla legge 17 luglio 1890 n. 6972".

Il decreto legislativo cui si riferisce il legislatore del 2000 è indubbiamente il D.Lgs. 4 maggio 2001 n. 207, che il governo veniva delegato ad emanare appunto a seguito della legge delega 8 novembre 2000 n. 328, recante una nuova disciplina in tema di IPAB, ispirata ai principi ed ai criteri indicati dalla legge delega stessa (art. 10 legge 8 novembre 2000 n. 328):

inserimento delle IPAB nella rete territoriale dei servizi, garanzia di una gestione efficace ed efficiente, adozione di forme gestionali privatistiche, promozione di forme di accorpamento e fusione tra IPAB, scioglimento delle IPAB inutili o inattive, promozione della separazione della gestione dei patrimoni da quella dei servizi, finanche alla promozione della depubblicizzazione.

A questo punto si pone il problema di comprendere se l'art. 30 della legge delega rappresenti un'ipotesi di abrogazione espressa anche degli artt. 15-17 della legge "Crispi", seppur differita all'entrata in vigore del decreto legislativo delegato, oppure se vi possa essere un qualche margine per affermare che i principi ivi contenuti debbano ancora trovare applicazione, considerato che tali articoli non sono stati espressamente abrogati.

In realtà, la questione è solo accademica, poiché l'art. 7, IV comma del D.Lgs. 4 maggio 2001 n. 207 (decreto delegato) espressamente rinvia all'art. 87 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267: "ai componenti gli organi di Governo delle IPAB e delle aziende di servizi si applicano le disposizioni di cui all'art. 87 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 167", il quale altro non è se non il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, al cui art. 87 prevede che "fino all'approvazione della riforma in materia di servizi pubblici locali, ai componenti dei consigli di amministrazione [...] si applicano le disposizioni contenute nell'art. 78 comma 2, nell'art. 79 commi 3 e 4, nell'art. 81, nell'art. 85 e nell'art. 86".

In buona sostanza, sembra essere accaduto questo: la legge delega del 2000 condiziona l'abrogazione della "Crispi" all'entrata in vigore del decreto delegato del 2001, il quale certo entra in vigore ma, in tema di amministratori di IPAB, rinvia all'art. 87 del Testo Unico del 2000, testo normativo addirittura precedente alla legge delega, e in grado di produrre effetti solo fino a quella che sarà "la riforma in materia di servizi pubblici locali". Tecnicamente, un'abrogazione espressa differita, rispetto alla quale la cosiddetta condizione sospensiva è rappresentata da un decreto delegato il quale rinvia ad un disposto normativo addirittura precedente la legge delega, la cui efficacia è per volontà stessa del legislatore risolutivamente condizionata all'entrata in vigore di altra disposizione normativa.

Pur con le difficoltà di seguire il legislatore in questo complicato gioco di rinvii, dovrebbe risultare sicuro che la normativa oggi applicabile è quella che il Testo Unico aveva già previsto per i consigli di amministrazione delle aziende speciali: "gli amministratori di cui all'art. 77 comma 2 devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini entro il quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado".

In tema di trattamento giuridico della fattispecie, ne derivano due conseguenze inequivocabili.

La prima. L'obbligo di astensione ivi sancito incontra una deroga nei provvedimenti normativi di carattere generale, dato che correttamente si tratta di delibere nelle quali si presume inesistente un qualunque conflitto di interesse, fatta salva l'ipotesi di una correlazione immediata e diretta del contenuto della deliberazione con gli eventuali specifici interessi dell'amministratore, mentre, correttamente, viene esclusa ogni possibilità di conflitto tra delibere di enti e/o istituti nei cui rispettivi consigli vi sia il medesimo amministratore.

In altri termini, rispetto al quesito iniziale, si deve necessariamente rispondere che Tizio, il quale è contemporaneamente consigliere d'amministrazione dell'ente Alfa e dell'istituto Beta, non deve astenersi da ogni discussione e votazione del consiglio d'amministrazione di Alfa nel quale si dibattano problematiche afferenti l'ente Beta, e viceversa.

La soluzione suggerita ha anche una sua logica interna: stante il preminente interesse pubblico, non è nemmeno ipotizzabile un contrasto tra la delibera A di Alfa e la delibera B di Beta, a meno che certo l'amministratore non abbia un interesse proprio, ma allora diverso da quello di Alfa e di Beta, la cui violazione verrà allora sanzionata.

La seconda. All'amministratore che viola l'art. 77 comma II non vengono prescritte né sanzioni amministrative né disciplinari di alcun genere, come poteva essere la decadenza dall'ufficio di amministratore, quale sanzione tipica contenuta nell'art. 17 della "Crispi", risultando pertanto perfettamente congruo che l'amministratore IPAB non abbia un trattamento giuridico diverso rispetto a quello di un amministratore di un ente locale, il quale è chiamato a prendere decisioni relative ai medesimi ambiti territoriali e a vigilare sullo svolgimento di attività giuridiche ed economiche del tutto analoghe.

Pertanto, alla luce di quanto testé affermato, risulta assolutamente chiaro che, in forza dell'intervento del legislatore delegato del 2001, la disciplina degli organi di amministrazione delle IPAB è stata completamente ri-disegnata. Agli organi di governo delle IPAB, infatti, il legislatore delegato ha voluto applicare la medesima disciplina che il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali del 18 agosto 2000 n. 267 aveva previsto per gli organi di governo di questi enti. Oltre al rinvio espresso all'art. 87 del Testo Unico e con esso alla disciplina degli enti locali, va precisato che il legislatore delegato del 2001 ha disciplinato in modo nuovo e pertanto completamente innovato anche lo status degli amministratori delle "nuove aziende pubbliche di servizi alle persone" (comunemente dette ASP), le quali succederanno, e la cosa non può essere casuale, proprio in applicazione del decreto legislativo 4 maggio 2001 n. 207, alle "vecchie" IPAB.

L'altra questione pratica posta all'attenzione dell'interprete riguarda le indennità dei componenti i consigli di amministrazione delle IPAB; in particolare si tratterà di rispondere ad un duplice quesito:

se, con riferimento al quadro normativo e provvedimentale vigente, al fine di determinare l'indennità di carica del presidente del consiglio IPAB, si debba ancora ritenere applicabile la tabella A) di cui alla legge 27 dicembre 1985 n. 816 oppure essa risulti abrogata;

se un componente il consiglio d'amministrazione di due enti possa cumulare le due diverse indennità di carica.

In altri termini, si tratterà di determinare in quale misura andrà calcolata l'indennità di carica, nonché di comprendere se Tizio, il quale è nel contempo, poniamo, presidente del consiglio d'amministrazione di Alfa e di Beta, possa cumulare le indennità di carica.

La disciplina normativa di riferimento è dunque quella contenuta nella legge regionale 30 gennaio 1997 n. 6 la quale, all'art. 72 commi III-V, nel prevedere per gli amministratori delle IPAB l'erogazione di un'indennità di carica, fa riferimento ai principi generali dell'ordinamento in materia di enti pubblici e locali: "in attuazione dei principi generali dell'ordinamento che prevedono l'erogazione di indennità agli amministratori pubblici e degli enti locali, è ammessa per lo svolgimento della funzione di Presidente dell'IPAB la corresponsione [...]", e nella legge regionale 15 dicembre 1982 n. 55 (e successive modificazioni), al cui art. 12 si demanda all'organo regionale competente la fissazione delle modalità e dei criteri per la determinazione di tali indennità.

Pertanto, in attuazione dell'art. 72 della legge regionale 30 gennaio 1997 n. 6 e dell'art. 9 della legge regionale 16 settembre 1997 n. 37, il Consiglio della Regione Veneto, con due deliberazioni, la n. 133 del 1997 e la successiva n. 42 del 1998, ha indicato le modalità ed i criteri per la determinazione delle indennità degli Amministratori delle IPAB.

In particolare, la delibera del Consiglio Regionale n. 133 del 97 ha stabilito che, ai fini della determinazione degli importi massimi delle indennità fissate, si debba fare riferimento a quanto stabilito dalle tabelle della L. n. 816 (e successive modificazioni ed integrazioni), stabilendosi al punto 4) della delibera stessa che la materia dovrà essere regolata da tutte le altre disposizioni previste da tale disposto normativo, in quanto con essa compatibili.

Con la seconda deliberazione del Consiglio Regionale, la n. 42 del 1998, invece, sono stati approvati, in sostituzione di quelli della deliberazione precedente, i nuovi criteri per la classificazione delle IPAB, modificando gli indici tipologici per la determinazione delle indennità agli amministratori delle stesse, pur senza espressamente abrogare quanto stabilito dalla precedente delibera n. 133 del 1997.

A questo punto risulta opportuno evidenziare che, sebbene la delibera n. 42 del 1998 rinvii anch'essa alle tabelle della legge n. 816, il provvedimento consiliare omette tuttavia di fare espresso riferimento alle successive modificazioni di tale legge; ciò nonostante, detta omissione non dovrebbe impedire l'applicazione delle successive ed intervenute modificazioni della legge n. 816, in quanto l'integrale applicazione di quest'ultima discende dai principi generali espressamente richiamati dall'art. 72 comma III della legge regionale n. 6 del 1997.

Chiarito ciò, va ancora evidenziato che l'entrata in vigore della legge 3 agosto 1999 n. 265, la quale ha ri-disciplinato lo status degli amministratori degli enti locali, innovando quanto previsto dalla n. 816 del 1985 ed abrogando tutte le disposizioni con essa incompatibili, ha abrogato anche le tabelle indicate in tale disposto normativo.

Infatti, in forza di quanto disposto all'art. 23, comma IX della L. n. 265, secondo il quale "la misura minima delle indennità delle funzioni e dei gettoni di presenza di cui al presente articolo è determinata [...] con decreto del Ministro dell'interno [...]", viene adottato il D.M. n. 119 del 4 aprile 2000, contenente il regolamento recante i criteri per la determinazione della misura dell'indennità minima delle funzioni e dei gettoni di presenza degli amministratori locali, nel quale sono indicate le modalità per il calcolo delle indennità degli amministratori locali, determinazioni che erano prima contenute nella tabella A) allegata alla L. n. 816 del 1985.

Si deve necessariamente concludere che le indennità degli amministratori delle IPAB sono previste dalla L.R. n. 6 del 1997, nonché nella conseguente deliberazione regionale (la n. 42), per effetto della quale il contenuto della tabella A) della L. n. 816 deve essere ri-aggiornato alla luce della normativa contenuta nella L. n. 265 la quale ha ri-disegnato lo status degli amministratori degli enti locali. Tale interpretazione è indubbiamente confermata dal contenuto dell'art. 72, III comma della L.R. n. 6, il quale, intendendo regolamentare gli amministratori delle IPAB, da una parte, rinvia ai principi generali dell'ordinamento giuridico, dall'altra, rimette all'organo regionale competente la determinazione di tali criteri.

Da ultimo, si devono analizzare le modifiche legislative intervenute dopo l'entrata in vigore della L. n. 265 del 1999, ed in particolare il D.Lgs. n. 267 del 2000, contenente il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, nonché il D.Lgs. n. 207 del 2001, che ha appunto ri-ordinato la normativa in tema di IPAB, il quale stabilisce che "gli emolumenti spettanti ai componenti gli Organi di Governo sono determinati, sulla base dei criteri definiti dalla Regione sulla base dell'atto di intesa di cui all'art. 5, III, con il regolamento di organizzazione dell'azienda, approvato dal consiglio di amministrazione entro tre mesi dalla data del suo insediamento, sottoposto ai controlli dalla legge regionale" (art. 7 comma V).

Pur non essendo stato tale regolamento di organizzazione ancora adottato, appare chiaro che, ai fini della piena attuazione della riforma delle IPAB, sarà decisivo il ruolo esercitato dalle Regioni, le quali dovranno perseguire i principi ed i criteri indicati dal D.Lgs. n. 207, che attribuisce loro alcuni adempimenti assolutamente puntuali, tra i quali appunto, almeno ai fini che qui interessano, la definizione dei criteri per la fissazione dei compensi degli amministratori.

Ora, in attesa delle conseguenti deliberazioni regionali in attuazione dei principi contenuti nel decreto di riordino delle IPAB, la disciplina attualmente applicabile agli amministratori di tali enti in tema di indennità, almeno per quel che riguarda la regione Veneto, rimane quella della L. R. n. 6 del 1997 e della delibera consiliare n. 42, le quali disposizioni, non essendo stato ancora attuato l'art. 7 del sopraindicato decreto legislativo, rimangono le uniche abilitate a regolare tali disciplina.

Rispetto al secondo quesito posto, e cioè quello concernente la cumulabilità di tali indennità, va preliminarmente evidenziato che nell'ordinamento legislativo e provvedimentale vigente non vi è alcuna disposizione che preveda una qualche incompatibilità tra la carica di amministratore di due diverse IPAB.

Le uniche incompatibilità sancite ex lege sono, infatti, quelle contenute nella "Crispi", la quale negli artt. 11 e ss. indica alcuni tassativi casi di incompatibilità, ma non certo l'ipotesi in cui l'ufficio di amministratore viene ricoperto da chi già svolge tale mansione in altra IPAB; ne dovrà evidentemente derivare che nulla osta al cumulo delle indennità.

Tutt'al più, una qualche perplessità potrebbe derivare dall'art. 23 della L. n. 265 del 1999, il cui testo è oggi integralmente recepito dall'art. 82 del D.Lgs. n. 267 del 2000, dettato appunto in tema di amministratori di enti locali, il quale ai commi VI, VII e VIII stabilisce infatti che "le indennità di funzione previste dal presente capo non sono tra loro cumulabili. L'interessato opta per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50 per cento di ciascuna [...]".

Ma non c'è dubbio alcuno che tale disposto legislativo non può trovare applicazione agli amministratori della IPAB, dato che la loro attività è prevista e regolata dall'art. 7 del D.Lgs. n. 207 del 2001, nel quale non vengono richiamate le norme di cui all'art. 82 del Testo Unico del 2000.

Tale disposizione non è applicabile agli amministratori delle IPAB, non solo perché l'art. 7 del D.Lgs. n. 207 non rinvia all'art. 82 del Testo Unico, pur richiamando invece espressamente e puntualmente l'art. 87, dato che potrebbe trattarsi di una "svista" del legislatore, ma soprattutto poiché il rinvio all'art. 82 del Testo Unico, che vieta appunto la cumulabilità delle indennità, non avrebbe avuto significato alcuno, considerato che risulta evidente che il legislatore del 2001 con la previsione dell'art. 87 intende estendere agli organi di governo delle IPAB le norme che il Testo Unico aveva previsto per i consigli di amministrazione delle aziende speciali anche consortili, così richiamando le sole prescrizioni degli artt. 78 comma II, 79 commi III e IV, 81, 85 e 86, ma non certo l'art. 82.

D'altro canto, la lacuna viene, infatti, immediatamente colmata dal decreto di ri-ordine delle IPAB il quale, se da un lato, rinvia alle norme del Testo Unico, dall'altro, attribuisce alla Regione il compito di determinare i criteri per la fissazione dei compensi agli amministratori. Ne deriva che, finché la Regione non provvederà ad attuare quanto stabilito dal D.Lgs. n. 207 del 2001 agli artt. 5 e 7, non vi è norma alcuna che vieti il cumulo di tali indennità.

Pertanto, rispetto al quesito iniziale, si deve necessariamente rispondere che Tizio, il quale è contemporaneamente consigliere d'amministrazione dell'ente Alfa e dell'istituto Beta può indubbiamente cumulare le due indennità di carica.

Da un punto di vista teorico generale, a prescindere pertanto dalla bontà delle soluzioni giuridiche proposte, appare opportuno svolgere una qualche considerazione sul procedimento utilizzato per risolvere le questioni poste all'attenzione dell'interprete.

A tal proposito, può risultare suggestivo prendere le mosse da quella diffusa convinzione, più o meno consapevole, che costituisce certo il punto di approdo più ovvio di quel preciso itinerario filosofico di tanta parte dei nostri teorici generali di formazione analitica, secondo il quale, di fronte alla comune affermazione del nostro legislatore "con l'entrata in vigore della presente legge, sono abrogate tutte le disposizioni ed i provvedimenti che regolano la stessa materia o che la contraddicono", altro non può rilevare che "quale siano queste norme passa comprensibilmente sotto silenzio; il legislatore semplicemente le ignora. Ma poiché ne sospetta l'esigenza, ritiene di dover correre ai ripari. Nulla può documentare la desolazione della situazione attuale meglio di questa schiettissima confessione del legislatore: non poter più egli abbracciare con lo sguardo il proprio campo di attività" (S. Simitis, *Crisi dell'informazione giuridica*, p. 17).

Evidentemente, così impostato, il problema giuridico dell'individuazione del disposto normativo in grado di regolare un determinato caso giuridico, che altro non è se non il classico problema della validità giuridica, del quale la successione delle leggi nel tempo costituisce un formidabile punto di emersione, finisce per essere un falso problema.

In altri termini, se i presupposti teorici della questione sono la completezza e la coerenza dell'ordinamento giuridico, come non è comprensibile l'ingenuo imbarazzo del giurista di fronte alle lacune legislative, così non sono significativi da un punto di vista teorico generale i problemi posti dalla successione delle leggi nel tempo, considerato che è la Legge stessa, con l'ausilio dell'interprete, ad auto-integrarsi.

In questa prospettiva, è ben poco rilevante che il legislatore, una volta emanata una disposizione legislativa, conosca o meno le disposizioni immediatamente abrogate oppure virtualmente abrogabili, considerato che è l'interprete stesso chiamato a "completare" una volontà provvisoriamente imperfetta, ma ontologicamente completa; così come non ha alcun senso, ma su questo non dovrebbe essere necessario nemmeno discutere, risolvere quello che è appunto un falso problema, attraverso un'incredibile soluzione, il ricorso ad una macchina elettronica che assume funzioni decisionali attraverso l'elaborazione della documentazione normativa inserita, così come propongono oggi alcuni epigoni di quella medesima Scuola Analitica.

Il vero problema è piuttosto, ed evidentemente, la funzione che è chiamato a svolgere oggi il giurista; non si tratterà cioè di discutere se l'elaboratore informatico sia o meno in grado di svolgere o di controllare i ragionamenti del giurista, quanto piuttosto quello di comprendere che ciò che caratterizza l'attività del giurista non potrà mai essere quella di completare la volontà del legislatore, quale ultimo anello di quel particolare procedimento che prende il nome di autointegrazione dell'ordinamento giuridico, quanto piuttosto quella di "tenere assieme" il dover essere della norma con l'essere del fatto, che pure concorre alla formazione dell'ordinamento giuridico, in ultima analisi, quella di verificare di volta in volta come attuare quel "tribuere cuique suum", questo sì unico e ultimo baluardo della certezza del diritto, di fronte ad un legislatore certo spesso irrazionale e confuso, ma inevitabilmente mai come oggi espressione di una società "che non si riconosce nella medesima tavola di valori e sicuramente scomposta nella varietà di gruppi e della categorie economiche" (N. Irti, *L'età della decodificazione*, p.96).