

148

*Consiglio Regionale
della Toscana*

Dipartimento Servizi Legislativi

Sentenza della Corte Costituzionale sui c.d. rinvii reiterati.
Valutazioni ed effetti -

Una recente sentenza della Corte Costituzionale ha corretto una prassi distorta in tema di controlli governativi sulle leggi regionali, ribadendo, alla stregua dell'art. 124 Cost., il divieto di reiterazione dell'atto di rinvio nei confronti della stessa legge.

Premesso che in questa sede il fatto specifico che ha dato origine alla pronuncia può essere omissis, la vicenda può essere riassunta nei termini seguenti: la Regione Abruzzo approva nel 1981 una legge recante provvidenze per le cooperative a prevalente presenza di giovani.

Il Governo, con un "primo rinvio", propone rilievi in merito all'art. 2 della predetta legge per contrasto con il principio espresso dalla legge n. 285/1977.

La Regione interessata ridelibera sulla legge adeguandosi al rilievo governativo.

A questo punto il Governo formula un secondo rinvio, prospettando motivi di illegittimità diversi da quelli proposti con il primo rinvio.

La Regione, dal canto suo, ritenendo che le ulteriori censure esulano dal potere del Governo, riapprova la legge nel testo già emendato in sede di primo rinvio.

Il Governo propone quindi ricorso alla Corte Costituzionale, prospettando motivi su cui non è il caso di soffermarsi.

Merita invece attenzione l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione resistente, perchè, a norma dell'art. 127 Cost., si assume che il Governo non può prospettare nuove censure in sede di secondo rinvio.

Questa la sequenza dei fatti, nei cui confronti la Corte articola il ragionamento come segue:

anzitutto si tratta di accertare se la legge oggetto del secondo rinvio sia da considerare o meno "legge nuova"; in secondo luogo se, "medio tempore" la Regione abbia adottato atti idonei a sanare i vizi di ammissibilità del ricorso.

Sul primo punto, la Corte afferma che, al pari del suo ascendente diretto (rinvio presidenziale delle leggi statali ex art. 74 Cost.), il rinvio per riesame disciplinato dall'art. 127 Cost., non comporta una riapertura totale del procedimento su cui si innesta, ma solo una riflessione della Regione sulle specifiche osservazioni del Governo.

Pertanto, una volta che la legge regionale venga riapprovata a maggioranza assoluta, il Governo non può reiterare l'atto di rinvio, ma solo promuovere la questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte, oppure quella di merito di fronte al Parlamento.

Il richiamo alla votazione a maggioranza assoluta è fondamentale, perchè solo per effetto di tale quorum è possibile bloccare le eccezioni governative. La maggioranza semplice per contro comporta la decadenza della legge stessa.

E' invece ammissibile il secondo rinvio qualora si tratti di "legge nuova".

La Corte si sofferma quindi sulla nozione di legge "non nuova". E' questo l'aspetto più interessante ed innovatore della sentenza, che oggi consente una maggiore speditezza dell'iter del controllo delle leggi regionali. Sul punto

infatti la Corte, pur dichiarando di voler seguire un precedente orientamento (sentenza n. 40 del 1977), in realtà se ne discosta quando afferma che non nuova deve essere considerata una legge non solo quando venga riapprovata nello stesso testo della prima deliberazione e del relativo rinvio, ma anche quando le eventuali modifiche apportate non siano tali da comportare un mutamento del significato normativo delle disposizioni oggetto del primo rinvio.

E' inoltre da precisare che non sono rilevanti, ai fini delle novità della legge:

- a) le modifiche apportate dal legislatore regionale alle norme censurate nel rinvio governativo;
- b) le modifiche esterne al contenuto dispositivo della legge (es. modifiche relative al preambolo, clausole d'urgenza, diversa disciplina della vacatio legis);
- c) le modifiche delle norme di copertura finanziaria rese necessarie esclusivamente a causa del tempo trascorso tra la prima deliberazione della legge e la sua riapprovazione a seguito del rinvio (es. il riferimento al bilancio dell'anno successivo quando la riapprovazione conseguente al rinvio sia avvenuta durante l'esercizio finanziario dell'anno dopo).

In questi casi, afferma la Corte, il Governo non può reiterare il rinvio ma solo sollevare questione di costituzionalità della legge davanti la Corte o al Parlamento.

Ove invece, il legislatore regionale, in sede di riesame, modifichi in tutto o in parte norme diverse da quelle oggetto di rinvio, dimostrando così di voler riaprire il procedimento legislativo, la legge deve considerarsi

nuova ai fini dell'applicazione dell'art. 127 Cost., ed il Governo può nuovamente effettuare il rinvio che, in relazione al rilevato carattere di novità della legge, deve considerarsi unico e legittimo.

Applicando questi criteri, la Corte giunge alla conclusione che nel caso della legge della Regione Abruzzo, il Governo non poteva formulare un secondo rinvio perchè non si trattava di legge nuova.

Senonchè la Regione interessata, invece di elevare conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato, onde far valere la menomazione della propria competenza legislativa a causa della illegittima reiterazione del rinvio, ha provveduto a riapprovare nuovamente la legge, finendo così per sanare i vizi relativi al secondo rinvio e quindi per togliere efficacia alla proposta eccezione di inammissibilità del ricorso governativo.

Tale conclusione, cui la Corte ha dovuto necessariamente pervenire, non sminuisce la portata innovatrice dei principi affermati e, ciò che più conta, rende avvertite le Regioni sulla possibilità di non fare acquiescenza alle interferenze statali, proponendo immediatamente conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato.

La praticabilità di questa via è ora resa possibile dalle assicurazioni, fornite proprio in questi giorni, dal presidente della Corte Costituzionale, secondo cui lo smaltimento dell'arretrato accumulato rende possibile al giudice della legittimità costituzionale di decidere le nuove controversie in tempi reali (due- tre mesi).

Di questa nuova prospettiva devono essere consapevoli tutte le Regioni, onde non si ritiene superfluo prospettare l'opportunità che della questione sia investita la stessa Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali.

Ovviamente, il ricorso per conflitto di attribuzioni va sempre usato con cautela, perchè nulla autorizza a ritenere che oggi la Corte Costituzionale abbia acquisito una visione regionalistica dei rapporti Stato - Regioni.

Non va infine dimenticato che l'assicurazione sulla rapidità dei giudizi di legittimità costituzionale può determinare un aumento dei ricorsi che inevitabilmente si rifletta sui tempi di decisione.

- Armando Armonico -



*Consiglio Regionale
della Toscana*

Dipartimento Servizi Legislativi

PROMEMORIA PER IL PRESIDENTE

Sentenza della Corte Costituzionale sui rinvii reiterati

1. E' doveroso avvertire che l'interpretazione dell'art. 104 Reg. int. che è stata proposta, condivisibile pur nei susseguenti approfondimenti, consegue peraltro ad una interpretazione della nota sentenza sui rinvii reiterati che non è del tutto pacifica.
2. Secondo una tesi, infatti, qualora una sua legge sia stata rinviata dal Governo, il Consiglio regionale potrebbe riapprovarla una ed una sola volta, e a maggioranza assoluta. Ciò in quanto, con la prima approvazione, la legge sarebbe uscita dalla disponibilità del Consiglio stesso, e non sarebbe consentito rivederla, se non con una maggioranza qualificata, a garanzia della precedente deliberazione legislativa. Quanto sopra detto varrebbe per le c.d. leggi "non nuove", cioè quelle rispetto alle quali in seconda lettura non vengono apportate modifiche, oppure vengano apportate modifiche non sostanziali e tali da farne una legge diversa. In quest'ultima ipotesi, invece, ritornerebbe in applicazione la regola della maggioranza semplice.
Per questa tesi, dunque, in caso di legge "non nuova" (anche con modifiche) vi potrebbe essere sempre solo riapprovazione a maggioranza assoluta. Quando tale maggioranza non fosse raggiunta, pur con una votazione positiva, la legge "deca-

drebbe", cioè non avrebbe valore, - e quindi non potrebbe essere legittimamente promulgata e pubblicata (nonchè osservata).

3. Pur con le cautele dovute alla relativa novità della questione, la tesi sopra esposta non appare convincente.
4. Innanzitutto, per contrasto con l'art. 127 Cost., il quale in caso di rinvio governativo di una legge così dispone: "Ove il Consiglio regionale la riapprovi a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere".

La Costituzione, dunque, non dice che in ogni caso, qualora intervenga un rinvio governativo, il Consiglio deve - a pena di decadenza - deliberare a maggioranza assoluta (a meno che non voglia abbandonare la legge e riapprovarne una diversa). Dice soltanto che ove, cioè qualora, nell'ipotesi in cui il Consiglio regionale la riapprovi a maggioranza assoluta, il Governo - se ritiene di dover ancora contrastare la legge - può promuovere la questione di legittimità presso la Corte Costituzionale o di merito presso le Camere. Con ciò la Costituzione pare ammettere che esistano casi in cui la legge sia riapprovata a maggioranza semplice; nella quale circostanza, è ragionevole ritenere che si applichi ancora la regola generale (implicita) che facoltizza un ulteriore rinvio governativo. In realtà, dunque, col citato articolo la Costituzione non sembra aver inteso imporre regole di votazione alle Regioni in sede di seconda lettura, bensì norme di comportamento al Governo, non consentendogli

più di impedire l'entrata in vigore della legge con ulteriori rinvii qualora il Consiglio regionale voti a maggioranza assoluta (senza modifiche sostanziali), imponendogli invece di "definitivizzare" la questione demandandola alla Corte Costituzionale od alle Camere.

Nè appare pensabile che una sì grave sanzione, come la decadenza stessa della legge, sia stata posta dalla Costituzione non in modo sufficientemente esplicito, ma attraverso un ellittico ragionamento "a contrario".

5. Inoltre, questa interpretazione appare in contrasto con lo spirito stesso della sentenza in esame, la quale si pone esplicitamente nel solco della giurisprudenza precedente che essa richiama. Tale giurisprudenza individuava i parametri alla stregua dei quali una legge potesse considerarsi "nuova"; parametri assai ampi, bastando per essi una qualunque modifica per farla considerare tale; essa, tuttavia, non entrava nel merito di quale maggioranza occorresse per la riapprovazione della legge. La sentenza attuale si limita a restringere il concetto di legge "nuova", senza intervenire anch'essa in ordine ai modi di riapprovazione della legge; anzi, accennando in alcuni passaggi ad una manifestazione discrezionale di volontà della Regione di non consentire al Governo ulteriori rinvii, tramite una votazione a maggioranza assoluta.

Appare, quindi, più conforme alla lettera della Costituzione ed ai principi generali il concetto che, lungi da automatismi, sia la Regione stessa a decidere, volta a volta, se sia disposta o meno ad accettare una ulteriore fase dialettica col Governo anche quando voglia confermare la sostanza normativa della legge, senza apportarvi innovazioni di rilievo.

6. Questa tesi appare anche più ragionevole, dal momento che non costringe le Regioni a compiere discutibili escamotages al fine di eludere - ove vogliano - la (supposta) regola della maggioranza assoluta, es. ritiro della precedente legge e presentazione di un'altra, oppure introduzione di una marginale ininfluente innovazione ad una parte della legge non interessata dal rinvio. Con la tesi che qui si sostiene, infatti, l'identico risultato (talvolta opportuno) è ottenuto adottando palesemente, e senza sotterfugi, una procedura codificata, garantendo l'indispensabile trasparenza e correttezza che deve avere il procedimento di produzione legislativa.
7. Da ultimo, circa l'asserita perdita di disponibilità della legge da parte del Consiglio regionale una volta intervenuta la prima approvazione, si osserva in contrario che qui si discute di una nuova deliberazione su punti rispetto ai quali il Governo ha richiesto espressamente un nuovo esame; talchè non può verificarsi - per definizione - ciò che viene asserito.
8. Quanto sopra è, comunque, una esposizione parziale e assai sintetica di questioni di grande rilievo e complessità, che necessitano ancora ulteriori riflessioni e soprattutto il consolidarsi della prassi che si instaurerà (ed a cui può contribuire anche la nostra Regione), eventualmente alla luce di ulteriori pronunciamenti giurisprudenziali.

Andrea Cusmano



Firenze, 21 marzo 1988