

**5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE: a) IL
PROCEDIMENTO**

- 6a. G. PALMERI (30.4.1981)**
Problemi riguardanti la promulgazione parziale delle
leggi regionali.
Allegato: Osservazioni supplementari 3.7.1981

1. Il problema della possibilità giuridica e dell'eventuale fondamento di promulgazioni solo parziali delle leggi si pone, sul piano generale, posta la classificazione dell'atto di promulgazione, nell'ambito del procedimento legislativo, non tra gli elementi relativi alla fase costitutiva delle leggi, ma tra quelli della fase integrativa dell'efficacia, come è da desumere, per esclusione, dall'art. 70 della Costituzione ("La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere") e come ritiene, sulla base della relativa funzione, la maggiore parte della dottrina(1)

In pratica, poi, un siffatto problema si pone in alcune ipotesi possibili a verificarsi e - di fatto - verificate, nell'ambito della produzione legislativa delle regioni, per effetto dell'esercizio del controllo preventivo di legittimità costituzionale, che può determinare:

a) rinvio o impugnativa parziale delle leggi;

b) sentenza della Corte costituzionale dichiarativa di parziale incostituzionalità di una legge a seguito di impugnativa.

2. La prima ipotesi, rara nei confronti della generalità delle regioni(2), è, invece, di prassi consolidata nella Regione siciliana a statuto speciale, ove da diversi anni il Commissario dello Stato, organo cui compete il promovimento del giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi approvate dall'Assemblea regionale siciliana, all'atto di accertati presumibili vizi di incostituzionalità in determinate norme di una legge approvata dall'A.R.S., la impugna limitatamente alle parti ritenute incostituzionali indicando queste ultime puntualmente ed espressamente fino alla identificazione delle proposizioni e delle singole parole la cui presenza sembra rendere illegittima la legge e la cui soppressione - viceversa - renderebbe il testo immune da rilievi.

E' in tali casi che il Presidente della Regione, valutata la non stretta interdipendenza tra le norme impugnate e le residue, promulga una legge impugnata, omettendo le parti oggetto dell'impugnativa.

Dalle parti omesse avvertono, con apposite note, i testi di promulgazione, secondo quanto risulta attraverso la loro pubblicazione(3).

Essendosi consolidata una tale prassi nell'ambito dei procedimenti legislativi della Regione Siciliana, occorre preliminarmente ricordare quale sia il sistema statutario del controllo preventivo di costituzionalità delle leggi siciliane e della loro promulgazione.

A norma degli articoli 28 e 29 dello Statuto, le leggi approvate dall'A.R.S. sono inviate, entro tre giorni dalla approvazione, al Commissario dello Stato che, entro i successivi cinque giorni, può impugnarle davanti la Corte Costituzionale.

40

Decorso otto giorni senza che al Presidente regionale sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, senza che al Presidente regionale sia pervenuta da parte della Corte costituzionale sentenza di annullamento, le leggi possono essere promulgate e immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione(4).

In un siffatto sistema non è considerata affatto, almeno in maniera esplicita, la possibilità di una promulgazione parziale, riferendosi le predette previsioni normative a leggi impugnate o promulgate sempre nel loro complesso e riconoscendosi alla Regione come prerogativa contro un eventuale non rapido giudizio da parte dell'organo competente. Il sistema lascia solo la facoltà per il Presidente della Regione di promulgare le leggi impugnate al trentesimo giorno dall'impugnazione, ove entro tale termine non sia pervenuta sentenza di annullamento.

La predetta prassi di promulgare immediatamente le parti non impugnate delle leggi dovrebbe, perciò, trovare eventualmente il proprio fondamento in elementi extratestuali, ispirati ad opportunità e sorretti da principi propri e generali dell'ordinamento giuridico, tra i quali può intuirsi vi sia quello della conservazione dell'atto giuridico.

L'opportunità, poi, ovvero l'elemento motivo immediato che ha indotto all'adozione ed al tacito inserimento nel sistema di controllo delle leggi della Regione Siciliana della delineata facoltà di promulgazione parziale sembra scaturire dal particolare sistema di controllo preventivo delle leggi siciliane che non contiene quella sorta di prelininare contestazione delle presunte illegittimità costituzionali costituita dal rinvio, mezzo che consente - in definitiva - allo stesso organo legislativo della Regione, nel riconsiderare il testo della legge, prevenire eventualmente l'impugnativa con l'approvazione di un nuovo testo, emendato dalle norme oggetto dei rilievi di illegittimità senza pregiudicare gli effetti connessi alla complessiva portata della legge(5).

3. La seconda ipotesi (sub b) può verificarsi allorchè la Corte costituzionale, pronunziandosi sui motivi di impugnativa avverso una legge regionale concluda dichiarando quest'ultima solo parzialmente incostituzionale.

Dato il carattere dell'impugnativa: prevevativa rispetto all'entrata in vigore della legge, è sembrato pacifico che la dichiarazione di illegittimità impedisca che sia esercitato il potere di promulgazione del presidente regionale: in tutto, se la legge è stata dichiarata illegittima nel suo complesso, o in parte rispetto alle norme colpite, mentre per la parte non colpita dalla pronuncia di incostituzionalità, concluso il giudizio, essa è in grado di attivare l'obbligo presidenziale di promulgare(6)

Avverte Gizzi(7), però, che nel caso di dichiarazione di incostituzionalità parziale, qualora la legge così mutilata non sia suscettiva di applicazione, spetterà al Consiglio regionale di completare, con una nuova legge, le disposizioni mancanti sostituendole con altre attraverso un nuovo procedimento di formazione legislativa; lasciando, però, invariati circa l'autorità cui compete giudicare dell'attitudine o meno della legge mutilata ad essere applicata e, conseguentemente, della sospensione

dell'obbligo del Presidente regionale di promulgare, in attesa della decisione del consiglio.

4- Un sistema come quello delineato non è esente da critiche.

Circa la promulgazione parziale in pendenza di impugnativa, è stato fatto notare - sul piano pratico - come, non discendendo una tale prassi - sebbene adottata soltanto per le leggi siciliane - da alcuna norma specifica dello Statuto siciliano che, in tema di promulgazioni delle leggi, viceversa, un sistema ben determinato, nei termini già visti, essa, se ritenuta legittima, dovrebbe diventare una pratica estensibile a tutte le regioni; mentre, d'altra parte, lo stesso sistema non garantisce neanche riguardo agli effetti della sentenza della Corte costituzionale, in quanto, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87, nulla esclude una eventuale declaratoria di legittimità costituzionale di disposizioni già promulgate della legge.

Circa, poi, il fondamento giuridico, è stato osservato come la stessa pratica presupporrebbe una valutazione del Presidente della Regione sulla scindibilità dell'atto legislativo relativamente al contenuto normativo, attribuendosi, così, a tale autorità una ampia discrezionalità sugli effetti dell'impugnazione (rispetto alle norme che non costituiscono oggetto del ricorso) e dovendosi ammettere anche, ad esempio, la possibilità di non promulgare una parte della legge perchè ritenuta strettamente connessa con la parte impugnata, con ciò tradendosi la stessa funzione dell'atto promulgativo consistente nell'attestazione o pronuncia certificatrice della avvenuta perfezione dell'atto legislativo, alla fine di consentire la produzione degli effetti conformi alle disposizioni da essa stabilite (8).

Conseguentemente, circa gli effetti della promulgazione parziale nelle condizioni che abbiamo visto, è stato, altresì, fatto notare che un testo legislativo regolarmente deliberato e solo in parte fatto oggetto di promulgazione sarebbe da ritenere inefficace per nullità di questa. Infatti l'organo della promulgazione, scindendo in tal modo la delibera legislativa, finirebbe per ingerirsi nell'attività legislativa, assumendosi una competenza diversa da quella di documentazione della dichiarazione legislativa e di certificazione della stessa.

Tali essendo, sinteticamente, i termini della questione, sul piano del puro diritto non pare che vi siano argomenti sufficienti per non condividere le osservazioni già formulate circa l'inscindibilità dell'atto legislativo, e quindi, della promulgazione parziale delle leggi, in pendenza di impugnativa.

Ciò anche per l'elementare considerazione che ogni legge è un testo organico e sistematico, e non la somma di diverse norme anche quando la disorganicità della materia in essa contenuta potrebbe suggerire un diverso avviso. Basti considerare a tal riguardo che ogni legge è approvata, oltre che in ciascun articolo, anche nel testo complessivo con la votazione finale - a suggello, appunto, dell'accettazione da parte dell'organo legislativo, del sistema risultante, il quale a sua volta - elemento fino ad un certo punto extragiuridico - è il frutto

della sintesi (o del compromesso) delle diverse posizioni politiche in seno all'assemblea, sì che proprio una tale sintesi e non le singole norme possono dirsi il vero prodotto della attività legislativa, ossia la legge.

La questione, del resto ha un fondo comune con quella della promulgazione parziale della legge dopo la sentenza di parziale incostituzionalità, unico essendo il problema della sciindibilità del testo di legge nato unitariamente e con caratteri di sistematicità e organicità.

Anche nei confronti della promulgazione parziale delle leggi dichiarate, a seguito di impugnativa, solo in parte costituzionalmente legittime, infatti, la dottrina registra qualche critica, malgrado la preponderanza delle opinioni sia nel senso di ritenere legittima la promulgazione della legge detratte le parti annullate(9).

Sostiene Chevallard(10) che in base all'art.127 della Cost. la legge, nell'attesa di entrare in vigore, è un tutt'unico imputabile all'organo legislativo e, di conseguenza, qualora la operazione di controllo porti a un'amputazione della legge, quest'ultima non può entrare in vigore senza un nuovo positivo intervento dell'organo deliberante.

In altri termini, contrariamente alle affermazioni della dottrina più corrente, la legge dichiarata parzialmente incostituzionale, non solo non avrebbe perfetta esistenza giuridica, ma non apparirebbe neanche in grado di attivare l'obbligo presidenziale di promulgare.

A tal fine, questo Autore cita l'elemento testuale del combinato disposto dell'art.135, II comma Cost. e dell'art.30, II° comma l. 11 marzo 1953, n.87.

A loro norma la sentenza di accoglimento del ricorso "è comunicata al Consiglio regionale, affinché, ove lo ritenga necessario, adotti i provvedimenti di sua competenza, disposizione che, come sia alle leggi impugnate in via preventiva che alle leggi oggetto di giudizio incidentale, risponde alla necessità di integrazione o di revisione, operazioni che competono certamente all'organo legislativo, col cui compito in tale circostanza sarebbe certamente in contrasto un eventuale obbligo del presidente regionale di promulgare il testo residuo delle leggi, dopo il giudizio della corte costituzionale.

Ispirate, probabilmente, da una tale concezione, sono da registrare alcune norme contenute in leggi della Regione siciliana che, in via preventiva, consentono espressamente, per il caso di impugnativa delle stesse leggi, la relativa promulgazione con le eventuali conseguenti modifiche rese necessarie in relazione alla sentenza dell'organo di giurisdizione costituzionale(11).

Il problema, viceversa, non sembra porsi, in quanto testualmente risolto, nel senso dell'esclusività del potere dell'organo legislativo a modificare l'interezza della legge deliberata, ove lo statuto della Regione prescriva, per l'ipotesi in cui la legge regionale venga, anche parzialmente dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, che la questione relativa ai provvedimenti conseguenziali venga immediatamente iscritta allo ordine del giorno del consiglio, come è per la Regione Toscana(12).

5. Connesso con i superiori problemi è quello della forma che devono assumere i testi di promulgazione allorché intervengano in tempi diversi su un testo di legge licenziato unitariamente dall'organo legislativo; problema che concretamente si è posto con riferimento a leggi regionali siciliane.

La soluzione adottata in tali casi è stata quella di dare forma del tutto assimilata ad una legge autonoma a ciascuna parte del testo da promulgare, sì che, in caso di promulgazione della parte impugnata in un tempo successivo alla promulgazione della parte non impugnata, il testo della parte da integrare è stato ricomposto come in una legge di modifica del testo originario lasciato, a sua volta, come legge autonoma, malgrado le parti omesse risultino in essa col rilievo di apposite note nell'ambito del testo (13).

A ciò è sembrato indurre, evidentemente, l'opportunità di porre sullo stesso piano - anche di evidenza formale - le diverse norme evidenziandone così la diversa data di acquisizione dell'efficacia; nonché la formula di promulgazione obbligata dalle norme di attuazione dello Statuto (D.L.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204) predisposta per legge.

E' evidente, però, che una tale soluzione non risponde alla natura effettiva dell'operazione che con la promulgazione viene compiuta, se si esclude, come visto, la configurazione di essa nell'ambito della funzione legislativa.

Invero, a differenza che nell'ipotesi normale di promulgazione dei testi completi delle leggi approvate dal Parlamento, nel caso di promulgazione parziale - che, tra l'altro, ove avvenga in pendenza di impugnativa, costituisce una vera scelta politico-discrezionale del Presidente della Regione - l'atto di promulgazione torna a riemergere, con evidenza, nella sua identità di decreto integrativo dell'efficacia della legge già perfetta, attributivo ad essa dell'esecutorietà, anche se tale decreto immedesimandosi con il testo legislativo assume il titolo della legge stessa.

A ricordare la natura di decreto dell'atto di promulgazione basta, però, considerare che la numerazione delle leggi (almeno di quelle dello Stato e della Regione siciliana) non segue l'ordine e la cronologia delle delibere legislative ma è unica con gli atti di governo, di cui quello di promulgazione costituisce, appunto, una specie (14).

Ora, se nei confronti di un medesimo testo di legge unitariamente perfezionatosi, è solo l'attribuzione dell'efficacia e dell'esecutorietà ad intervenire in tempi diversi, è solo di questi che il Presidente della Regione dovrebbe essere autore, conservando viceversa alla legge l'unitarietà originaria datale dall'organo legislativo e che, negli aspetti più apparenti, si rivela, p.e., nella continuità della numerazione, nei richiami tra articolo ed articolo nella continuità della esposizione letterale: elementi tutti che non dovrebbero subire alcuna trasformazione in sede di promulgazione (soprattutto a completa promulgazione effettuata) e che alterati, sia pure solo formalmente, attraverso la elaborazione sia pur minima di due testi diversi, di cui uno costituisce la modificazione dell'altro, possono produrre variazioni di risultato in sede di interpretazione sistematica.

Da tali elementi sembra possa risaltare l'esigenza, che dovesse durare la pratica della promulgazione in più tempi del medesimo testo legislativo, di una forma di promulgazione più aderente alla propria funzione.

Ciò importerebbe, per esempio, che il secondo testo si presenti come "decreto di promulgazione di norme della legge ecc." e che ad oggetto dell'atto promulgativo non vi sia "la seguente legge", ma "le norme già non promulgate della legge ecc..." le quali appunto ricomponendosi con quelle della legge già promulgata ricostituirebbero il testo originario, sebbene la diversa data di promulgazione e di pubblicazione condizionerebbe effetti in parte differenti.

NOTE

- (1) Biscaretti di Ruffia, Diritto costituzionale, Napoli 1972, p.390; Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, Padova 1962, pag.629; Virga, Diritto Costituzionale, Milano 1975, p.279.
- (2) Un esempio di rinvio parziale si è avuto nel corso del provvedimento di controllo della legge regionale-Lazio 2 giugno 1980, n.48 (Supplem. ord. n.4 al Bollettino Ufficiale 10 giugno 1980, n.16), pubblicata interamente con l'annotazione in calce che "il visto del Commissario del Governo è stato apposto il 2 giugno 1980, salvo il rinvio dell'art.8 comunicato dal Governò".
Questo esempio, a parte l'equivocità del testo della promulgazione che, contenendo anche l'articolo gravato di rinvio, lascia nel dubbio se, così facendo, il Presidente regionale abbia inteso promulgare lo stesso la norma rinviata, ovvero se, riportandola in corsivo ne abbia voluto soltanto dare notizia, al solo scopo informativo, non essendo stato seguito da altre ipotesi, non pare possa costituire ancora una fattispecie giuridica da poter prendere a modello.
- (3) Cfr. leggi regionali-Sicilia 31 dicembre 1974, n.60 (G.U.R.S. 4 gennaio 1975, n.1); 10 agosto 1978, n.35 (G.U.R.S. 12 agosto 1978, n.35); 4 dicembre 1978, n.59 (G.U.R.S. 6 dicembre 1978, n.52); 16 febbraio 1979, n.9 (G.U.R.S. 17 febbraio 1979, n.7); 16 luglio 1979, n.165 (G.U.R.S. 21 luglio 1979, n.31); 14 settembre 1979, n.212; 14 settembre 1979, n.213; 14 settembre 1979, n.215 (G.U.R.S. 15 settembre 1979, n.41); 4 giugno 1980, n.53 (G.U.R.S. 4 giugno 1980, n.26); 2 dicembre 1980, n.125 (G.U.R.S. 3 dicembre 1980, n.33); 6 gennaio 1981, n.6 (G.U.R.S. 10 gennaio 1981, n.2); 28 aprile 1981, n.78 (G.U.R.S. 2 maggio 1981, n.21).
- (4) Come esempi di leggi siciliane promulgate ai sensi di detta norma cfr: legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 21 maggio 1975 "Istituzione dei consigli di quartiere nei comuni della Regione siciliana", promulg.:l.r.; 3 novembre 1975, n.71 (G.U.R.S. 5 novembre 1975, n.49); legge approvata dall'A.R.S. il 7 luglio 1977 "Norme sullo stato giuridico ed economico del personale dell'amministrazione regionale", promulg.:l.r. 17 ottobre 1977, n.87 (G.U.R.S. 22 ottobre 1977, n.48); legge approvata dall'A.R.S. il 20 novembre 1979 "Provvedimenti per la razionalizzazione della pesca in Sicilia", promulg.:l.r. 4 gennaio 1980, n.1.
- (5) In qualche caso, i consigli regionali, intendendo insistere sulle norme che hanno causato il rinvio, al fine di evitare

l'impugnativa sull'intera legge dopo la seconda approvazione, hanno scisso in due testi differenti l'originario disegno di legge e li hanno approvati distintamente. Cfr. la legge approvata dal Consiglio provinciale di Bolzano nella seduta del 5 novembre 1975, recante "Modifiche al vigente ordinamento del personale" che, rinviata, è stata riapprovata il 15 gennaio 1976, in due leggi distinte: una dal titolo citato e l'altra intitolata "Modifiche alla disciplina dell'indennità integrativa speciale" (Cfr., anche, Corte cost. sent. n.45 del 1978).

6) Cfr. l.r.-Sicilia 19 aprile 1974, n.47 (G.U.R.S. 7 maggio 1974, n.24), in relazione alla sent. Corte Cost. n.91 del 1974;

(7) Gizzi E., Manuale di diritto regionale, Milano 1976, p.572.

(8) Mangiameli S., Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva in materia urbanistica, in Giurisprudenza costituzionale, 1979, p.I, 972.

(9) Cfr. Alta Corte per la Regione Siciliana, dec. 2 dicembre 1953/ 26 gennaio 1954; in Giurisprudenza italiana, 1954, I, 1, 337; Bartholini, La promulgazione, Milano, 1955, 622, p.810; La Barbera, Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana, Palermo, 1975, p.201. Problematicamente si esprime D'Atena; Legge regionale, in Enciclopedia del diritto, vol. XXIII, voce "Legge".

(10) Chevallard G., La posizione del presidente della giunta regionale, in Riv.trim. di diritto pubblico, 1968, 892.

11) Cfr. art.1 l.r.-Sicilia 18 marzo 1955, n.17 (G.U.R.S. 18 marzo 1955, n.17); art.40 l.r. 5 agosto 1957, n.51 (G.U.R.S. 6 agosto 1957, n.43).

(12) Cfr. art.30 Statuto Regione Toscana.

(13) Cfr., per esempio, ll.rr.-Sicilia 24 luglio 1975, n.50 (G.U.R.S.) 27 agosto 1975, n.53), 18 dicembre 1980, n.139 (G.U.R.S. 27 dicembre 1980, n.57).

(14) Cfr. R.D. 24 settembre 1931, n.1256 "Testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti"; R.D. 2 settembre 1932, n.1293 "Regolamento per l'esecuzione del T.U. 24 settembre 1931, n.1256, riguardante la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti".

PROBLEMI RIGUARDANTI LA PROMULGAZIONE
PARZIALE DELLE LEGGI REGIONALI

(osservazioni supplementari)

Una breve considerazione merita la recente sentenza della Corte costituzionale n.142 dei 25 giugno-21 luglio 1981 per le refluenze che potrebbe avere sulla prassi ormai consolidata nella Regione siciliana di promulgare in parte qua non le leggi impugnate dal Commissario dello Stato.

Nella detta sentenza la Corte costituzionale, pronunziandosi nel giudizio promosso dal Commissario dello Stato avverso l'art. 28, secondo comma, della legge regionale siciliana approvata il I° agosto 1980, recante "Norme integrative in materia di agricoltura e foreste" (successivamente promulgata parzialmente come l.r. 12 agosto 1980, n.83), ha sancito doversi dichiarare cessata la materia del contendere dato che la legge contenente l'impugnata norma era già stata promulgata dal Presidente della Regione, omettendosi la norma impugnata stessa. Ciò -é detto nella sentenza- indipendentemente dalla considerazione che la norma oggetto dell'impugnativa é stata successivamente esplicitamente abrogata.

Nei suoi termini immediati la decisione sembra l'espressione di un orientamento innovatore nella prassi -esclusivamente siciliana- della promulgazione in due tempi della stessa legge, ove sia stata impugnata.

Su un intervento di tal genere da parte del Presidente della Regione, molte volte, di recente, hanno contato le forze politiche e la stessa pubblica opinione, ritenendosi più sicura e conveniente una promulgazione immediata della legge -detratte le parti oggetto di rilievi e rinviando tacitamente la promulgazione di esse all'esito positivo del sindacato costituzionale- piuttosto che attendere di poter promulgare la legge interamente alla scadenza del trentesimo giorno dall'impugnazione, come consente l'art. 29 dello Statuto.

Così é avvenuto in alcuni casi più notevoli, come per la legge urbanistica della Regione (l.r. 27 dicembre 1978, n.71) promulgata senza le impugnite norme riguardanti la sanatoria, norme che, ritenute, poi, legittime con sentenza della Corte costituzionale

n. 13 del 12/15 febbraio 1980, sono state successivamente promulgate come l.r. 29 febbraio 1980, n.7.

Parzialmente é stata, altresì, promulgata -di recente- la legge riguardante l'inserimento nella P.A. dei giovani dell'operazione "occupazione giovanile" (l.r. 2 dicembre 1980, n.125), con intenzioni in tutt'altro verso di una rinunzia alle norme impugnate.

Se il senso della recente sentenza della Corte costituzionale -aprendosi un orientamento nuovo- é quello di ritenere generalmente la parziale promulgazione alla stregua di una rinunzia tacita alle norme impugnate -come appare dal senso letterale della relativa massima- essa segnerebbe, praticamente, la fine della prassi delle promulgazioni parziali, rendendone assai problematica ogni volta la scelta, dati gli effetti sulle norme impugnate, parte di un unico prodotto legislativo sistematico e, spesso, anche, della sintesi delle diverse posizioni politiche.

Ammettendosi implicitamente, infatti, la competenza del Presidente della Regione a decidere se abbandonare o meno (e definitivamente) le norme gravate di impugnativa, si aprirebbero anche seri problemi giuridici in relazione alla partecipazione alla funzione legislativa del Presidente della Regione che, con la nuova concezione, sostanzialmente si determinerebbe.

Intanto, la novità del principio espresso, l'assenza di una sua sottolineatura logico-giuridica nella sentenza e la particolare fattispecie in cui, concretamente, la Regione aveva dimostrato il proprio disinteresse alla norma impugnata abrogandola sembrano suggerire, per prudenza, prima di trarre conclusioni definitive, di aspettare l'eventuale riconferma dell'orientamento in altra sentenza.

Giuseppe Palmeri

