

RIAPPROVAZIONE DI UNA LEGGE REGIONALE A MAGGIORANZA ASSOLUTA DOPO
IL RINVIO DA PARTE DEL GOVERNO. LA QUESTIONE DELLA LEGGE "NUOVA"

- - -XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX- - -

La Costituzione, nel fissare i principi fondamentali dell'ordinamento regionale - Titolo V - ha attribuito alle Regioni potestà legislativa nelle materie indicate dall'articolo 117, stabilendo nel contempo i limiti entro i quali tale potestà può esplicarsi.

In relazione a tali caratteristiche di legislazione secondaria, l'Assemblea costituente ha voluto delineare, con l'articolo 127, un particolare "modello di controllo" sulle leggi regionali, individuando nel Governo l'organo deputato ad esercitarlo.

Il Governo, che viene a conoscenza della legge regionale per il tramite del Commissario del Governo di cui all'articolo 124 della Costituzione, può rinviare la stessa al Consiglio regionale nel termine di trenta giorni dalla avvenuta comunicazione della legge al Commissario stesso.

Il terzo comma dell'articolo 127, nel prevedere il potere sopra indicato, ha stabilito che il Governo possa farvi ricorso quando ritiene che la legge regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni. Se il Governo non fa opposizione nel termine di trenta giorni, il Commissario "deve" - come recita testualmente il primo comma dell'articolo 127 - "vistarla", ed è poi specificato dall'articolo 11 della legge 10 febbraio 1953 n. 62 che, qualora il Commissario non apponga il visto, questo si deve considerare come apposto.

Soffermandoci molto brevemente sulla natura e funzione del detto potere di rinvio si deve considerare come tale "prima fase" del controllo sulla legge regionale, sia stata voluta dal legislatore costituente come una sorta di fase "conciliativa" volta ad evitare, in quanto possibile, la

successiva fase "contestativa" di cui si dirà tra poco. In questo senso appaiono significative le parole dell'Onorevole Ambrosini (Presidente della Commissione incaricata di redigere il testo dell Costituzione) il quale, durante i lavori preparatori, spiegò che "codesto rinvio sarà accompagnato da osservazioni motivate, le quali possono mettere l'Assemblea regionale sulla via di modificare il precedente deliberato". Trattasi, in sostanza di un invito al riesame della legge che, nell'ordinamento costituzionale italiano, trova solamente riscontro nell'analogo potere del Presidente della Repubblica nei confronti delle leggi statali.

Occorre ora esaminare quanto può accadere nel caso il Governo eserciti il detto potere di rinvio.

La deliberazione legislativa rientra nel dominio del Consiglio regionale, il quale, nella propria autonomia, può lasciarla decadere o persistere nella propria posizione. In caso di riapprovazione della legge deve applicarsi il quarto comma dell'articolo 127, che viene così a completare il "modello" delineato dall'articolo stesso, il quale stabilisce che, ove il Consiglio regionale approvi di nuovo la legge 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.

Considerando tale procedura di controllo, Paladin ha osservato che "il procedimento legislativo regionale si presenta affatto sui generis per chi ne consideri la fase dei controlli preventivi", rilevando che "qualunque altra forma di controllo, largamente inteso, è invece successiva alla promulgazione e - normalmente - alla entrata in vigore degli atti legislativi".

Esposto nelle sue linee essenziali il sistema dei controlli sulle leggi regionali, occorre considerare che la Regione non ha come uniche alternative quelle di non più deliberare o deliberare la legge nell'identico testo, ben potendo, nella seconda approvazione, apportare delle modifiche al precedente testo. La ipotesi appena considerata può manifestarsi in diversi modi: riapprovazione della legge con emendamenti intesi ad adeguarla alle osservazioni del Governo, riapprovazione con emendamenti in accoglimento parziale delle osservazioni, emendamenti apportati a norme non toccate dai rilievi governativi ma comunque discendenti dalla necessità di adeguare il testo legislativo alle modifiche subite in conseguenza degli emendamenti adeguativi ed, infine, emendamenti non collegati con i motivi del rinvio. Tutte queste ipotesi possono poi presentare diversi aspetti e combinarsi in maniera diversa dando luogo, così come hanno dato nella pratica, a molteplici fattispecie.

Nei casi di leggi riapprovate con qualsiasi tipo di modifica, il Governo ha ritenuto di trovarsi di fronte a leggi "nuove" e quindi riassoggettabili all'intero iter dei controlli previsto dall'articolo 127, dando così luogo a doppi o addirittura tripli rinvii.

Rispetto al problema la dottrina si è divisa fra i sostenitori della tesi "sostanzialista" e quelli della tesi "formalista". Secondo la prima tesi occorre considerare se le modifiche apportate alla legge sono tali da determinare un mutamento delle disposizioni normative e, nel caso che così non sia, la legge deve essere considerata la medesima già approvata una prima volta dal Consiglio regionale.

In base invece alla seconda tesi, la legge deve considerarsi nuova quando sia stata apportata una qualunque modifica. Le conseguenze sono ovviamente molto diverse, in quanto nel primo caso la legge non potrà essere sottoposta a nuovo rinvio, non avendo il Governo altra via per

opporsi se non quella della impugnativa innanzi alla Corte Costituzionale o alle Camere, mentre nel secondo caso il Governo potrà sempre sottoporre la legge a rinvio fino a quando non si trovi di fronte alla riapprovazione dell'identico testo.

Quanto al quorum necessario per determinare l'applicazione del quarto comma dell'articolo 127, non vi è dubbio che, indipendentemente dalla tesi che si accoglie, la legge deve essere approvata con la maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale.

A sostegno della tesi "formalista", il Gizzi sottolinea come non sia ammissibile consentire una distinzione fra modifiche sostanziali e modifiche formali, in quanto "si deve ritenere che, in via generale, con il mutare della disposizione, cioè della proposizione lessicale, viene a mutare anche la norma che ne viene espressa; ciò, infatti, richiederebbe l'esigenza che, tralasciando il riferimento alla oggettività della legge, si indagli intorno all'elemento psicologico, con operazione di dubbio risultato". Meno convincente appare l'opinione del Gizzi quando afferma che, a fronte di una deliberazione del Consiglio che accoglie solo in parte i rilievi governativi, la Regione non potrà lamentare il prolungamento della procedura d'esame, potendo essere la Regione stessa a determinare, mediante la riapprovazione di un identico testo, l'effetto di cui al quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione.

Su quest'ultimo aspetto, diversa opinione esprime Paladin, osservando che le Regioni che emendino la legge rinviata per corrispondere in parte alle osservazioni del Governo, non sono sufficientemente garantite nella loro autonomia, in quanto il Governo potrebbe nuovamente rinviare la legge per gli stessi motivi prospettati nel primo rinvio, di cui la Regione non avesse voluto tener conto.

La Corte Costituzionale inizia a pronunciarsi sulla questione alla metà degli anni settanta, quando in due sentenze, la n. 132 del 1975 e la n. 92 del 1976, ritiene "non nuove" le leggi riapprovate con leggere modifiche, intese ad accogliere i rilievi del Governo. In tali sentenze il problema viene, per così dire, solamente "sfiorato", mentre, con la sentenza 20 gennaio 1977 n. 40, la Corte affronta per la prima volta la questione nei suoi termini essenziali, con una decisione che costituirà il riferimento giurisprudenziale per i successivi undici anni.

Con la citata sentenza la Corte accoglie pienamente la tesi "formalista", stabilendo che qualsiasi modifica apportata dal Consiglio regionale in sede di seconda deliberazione, anche con la maggioranza assoluta, fa sì che il Governo non possa impugnarla, ma soltanto rinviarla per nuovo esame al Consiglio regionale.

Le motivazioni della sentenza prendono spunto dalla constatazione che "il ripetersi nella prassi a poca distanza di tempo, di equivoci e contestazioni ed il persistere di gravi dubbi dottrinali, convincono della necessità che, al di là degli aspetti particolari che possono presentare i singoli casi di specie, il problema riceva una soluzione netta e lineare, che dia immediata certezza a tutti gli operatori quanto agli obblighi ed alle facoltà che ad essi competono".

E' opportuno ricordare che la Corte si pronuncia, in questa occasione, a seguito del conflitto di attribuzione sollevato dal Governo nei confronti dell'atto di promulgazione, da parte del Presidente della Regione Umbria, di una legge riapprovata con emendamenti intesi ad adeguare parzialmente la stessa ai rilievi governativi.

Il richiamo alla fattispecie sottolinea maggiormente le ragioni che motivarono la Corte nell'adottare una soluzione drastica e radicale.

La sentenza in questione, infatti, dopo aver messo in evidenza le difficoltà a stabilire un nesso di causalità diretta tra osservazioni formulate nel rinvio e modifiche apportate in sede di nuova approvazione ed a distinguere tra modifiche formali e modifiche sostanziali, conclude che "l'unica soluzione che dia sempre certezza è quella più strettamente aderente al testo e alla ratio dell'articolo 127, ultimo comma, della Costituzione: che ricollega l'esigenza della maggioranza assoluta e il decorso del termine di quindici giorni per la promulgazione o per l'eventuale ricorso governativo al dato, di agevole e sicura verifica, che la legge sia stata approvata "di nuovo": vale a dire, nel medesimo identico testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione e del successivo rinvio." In realtà, come si è visto, la sentenza costituisce la risultanza della scelta di una soluzione pratica, piuttosto che una vera e propria ricerca di interpretazione dell'articolo 127 e, in tal senso, pur riconoscendo l'indubbio pregio che la stessa presenta sotto l'aspetto della certezza del diritto, molta parte della dottrina ha assunto un atteggiamento assai critico rispetto alla stessa.

Gli autori che hanno tentato una interpretazione dell'articolo 127 ritengono, pur con diverse sfumature, che la soluzione adottata dalla Corte non sia aderente alla ratio della norma costituzionale in questione; in questo senso il Pedetta sostiene che "Al contrario pare di poter affermare che l'espressione usata dall'articolo 127 della Costituzione lasci del tutto impregiudicata la questione, attribuendo all'interprete il compito di accertare di volta in volta, al di là della perfetta identità testuale, se la legge riapprovata dal Consiglio regionale (ovviamente a maggioranza assoluta dei propri componenti) sia la stessa legge rinviata dal Governo, ovvero sia una legge nuova. Nè si possono far passare le difficoltà di ordine pratico che una simile indagine può, in alcuni casi, presentare come un vero e proprio ostacolo giuridico - costituzionale che si frappone al suo svolgimento, essendo

per contro ben possibile, legittimo e doveroso accertare la realtà dei fatti attraverso il confronto tra il testo della legge rinviata e quello della legge riapprovata, avuto riguardo al modo in cui si è manifestata la volontà del Consiglio regionale in occasione della riapprovazione nonché al modo in cui si è manifestata la volontà del Governo in occasione del rinvio"., e il Gabriele afferma che "... l'adozione dei criteri formali stabiliti dalla Corte trascura completamente la distinzione, pur largamente accettata in giurisprudenza ed in dottrina, fra proposizione normativa e norma." Le considerazioni dottrinali non fanno però solamente leva su una analisi più attenta al contenuto sostanziale che alla espressione formale della norma, ma mettono altresì in rilievo come la questione della novità o meno della legge, deve in realtà essere riferita alle singole norme, non costituendo la legge un unico complesso ma un composto di norme distinte (Falcon, Pedetta). Lo stesso Falcon spinge poi più avanti la sua analisi, evidenziando come il procedimento legislativo regionale sia caratterizzato dalla "unicità" della sequenza procedurale in cui si inseriscono diverse delibere legislative, rivolte però tutte ad un unico atto legislativo, e conclude quindi, che nella seconda delibera legislativa non è possibile individuare una nuova legge, dovendosi altrimenti rintracciare una nuova iniziativa legislativa.

Tracciata, in sintesi, l'analisi compiuta dalla dottrina, si deve anche dire che la stessa ha basato le proprie critiche, oltre che su argomentazioni di carattere strettamente giuridico, sulla constatazione che la sentenza n. 40 del 1977 ha, seppure indirettamente, legittimato la prassi della contrattazione, in sede politica, tra Giunte regionali e Governo (Falcon, Paladin, Pedetta, Bassanini, Barile), prassi alla quale avrebbero prestato acquiescenza le stesse Regioni, non opponendosi alle reiterazioni dei rinvii governativi ma preferendo contrattare con il Governo le modifiche da apportare alle leggi, piuttosto che affrontare i tempi lunghi e l'incertezza dell'esito del giudizio costituzionale

(cosiddetta "fuga dal giudizio costituzionale"). Le ragioni dell'affermarsi di tale prassi sono ovvie per quanto riguarda la posizione del Governo, il quale può contrastare con maggiore efficacia l'entrata in vigore di normative alle quali ritiene di opporsi; la qual cosa risulta ancora più evidente se si tiene conto che gran parte dei rinvii governativi contengono rilievi che, pur formulati sotto l'aspetto del vizio di legittimità, sono in sostanza riferiti al merito (a questo proposito, si ricorda che non si sono mai verificati nella pratica casi di impugnativa di leggi regionali innanzi alle Camere per contrasto di interessi e che sono tutt'ora indefinite le forme e le procedure che il Parlamento dovrebbe assumere per tali giudizi).

Per quanto riguarda le Regioni, l'accettazione della prassi in questione è probabilmente da ricercarsi, oltre che nelle ragioni già esposte, nel fatto che la produzione legislativa regionale ha assunto, nella sostanza, carattere prevalentemente regolamentare, essendo allora evidente come le Regioni stesse abbiano più interesse alla applicazione in tempi brevi di una siffatta normativa, piuttosto che alla piena rivendicazione di quella autonomia legislativa che la Costituzione ha delineato. (Martinez - Ruggeri).

Nonostante le pur fondate critiche, la Corte, come si è detto, non muta nei successivi undici anni il proprio orientamento, fino alla pronuncia della sentenza n. 158 dell'11 febbraio 1988.

Con la citata sentenza la Corte Costituzionale, affrontando nuovamente l'argomento, sembra volersi riappropriare di quel ruolo interpretativo al quale aveva abdicato con la sentenza n. 40/1977: "Il rinvio per riesame disciplinato dall'articolo 127, terzo comma, Cost. - recita la sentenza - non è stato previsto dal costituente al fine di una riapertura totale del procedimento legislativo su cui si innesta, ma, al pari del suo ascendente diretto, cioè il rinvio presidenziale delle

leggi statali, è stato pensato come un momento essenziale, interno ad un determinato procedimento legislativo, diretto ad innescare una riflessione dell'organo deliberante della legge regionale in relazione alle osservazioni di legittimità o di merito eventualmente prospettate dalla istanza di controllo, in ipotesi il Governo. Ciò comporta che, una volta che una legge sia stata rinviata e il legislatore regionale abbia manifestato, riapprovando la legge con la maggioranza prescritta dall'articolo 127 della Costituzione, la volontà di mantenersi nella propria posizione o, comunque, di non conformarsi alle censure del Governo (o, ciò che è lo stesso, di conformarvisi solo parzialmente), quest'ultimo non può reinterare, una o più volte, l'atto di rinvio verso quella medesima legge, ...".

Poste queste premesse, la sentenza, pur richiamandosi alla precedente pronuncia del 1977 quanto alla necessità di non far dipendere la decisione sulla "novità" o meno della legge da criteri basati su distinzioni di natura tale da lasciare all'interprete notevoli margini di discrezionalità, passa a determinare quei criteri che nella precedente decisione aveva ritenuto di non poter determinare: "... occorre sottolineare che la legge deve essere considerata identica o non nuova, ai fini della applicazione dell'articolo 127 della Costituzione, non solo nell'ovvia ipotesi che nessuna modifica sia stata apportata al suo testo, ma anche in quella in cui l'intervento di eventuali modifiche in sede di riapprovazione non sia tale da comportare un mutamento del significato normativo delle disposizioni oggetto del rinvio. E', infatti, nozione giuridica comune che il testo legislativo è soltanto un mezzo materiale per esprimere un significato normativo (o norma) e che, ai fini della valutazione di legittimità di una certa disposizione, ciò che rileva è il testo in relazione al suo significato normativo, ... "in secondo luogo - precisa la Corte - alcune modifiche sono da ritenere come non rilevanti o non pertinenti al fine di considerare una legge "nuova", ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione. Tali sono le

modifiche apportate dal legislatore alle norme censurate nel rinvio governativo ovvero quelle esterne al contenuto dispositivo della legge (come, ad esempio, le modifiche relative al preambolo, l'inserimento o l'eliminazione di clausole d'urgenza, una diversa disciplina della *vacatio legis*) o, ancora, 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...".

La conclusione della Corte è quindi nel senso che, al fine di considerare "non nuova" una legge, occorre che le modificazioni operate non abbiano comportato un mutamento del significato normativo o siano comunque da considerarsi, non rilevanti, mentre quando il legislatore, provvedendo a modificazione o a ridisciplinare parti del contenuto dispositivo diverse da quelle del rinvio, dimostri nei fatti di considerare totalmente riaperto il procedimento legislativo, la legge deve essere considerata "nuova".

La sentenza non è ancora stata oggetto di analisi approfondita da parte della dottrina, ma si registra comunque qualche presa di posizione rispetto alla stessa; così in sede di Osservatorio legislativo interregionale, pur apprezzandosi lo sforzo compiuto dalla Corte nel delineare i limiti del potere governativo di rinvio, si è rilevato che la sentenza lascia aperti alcuni interrogativi: "può infatti risultare assai incerto, in concreto, stabilire se una determinata modificazione della disposizione rinviata comporti o meno un mutamento del suo significato normativo. Per quanto riguarda poi il carattere "non rilevante o non pertinente" delle modificazioni apportate, al fine di considerare la legge come nuova, possono sorgere dubbi su casi non contemplati nella esemplificazione offerta dalla Corte, che certo non può considerarsi esaustiva" e si è messa in luce la difficoltà a cogliere la effettiva volontà del Consiglio regionale in quanto: "il

provvedimento legislativo, per i suoi caratteri formali, non sembra poter essere integrato con elementi extratestuali, quali le motivazioni o le opinioni emerse nelle fasi del procedimento.... Rimangono quindi ampi spazi di discrezionalità nel valutare l'effettiva intenzione del legislatore, all'atto della approvazione della legge oggetto del rinvio, che possono forse essere ridotti alla forma di esternazione della volontà...".

La pronuncia n. 158/88 costituisce ad ogni modo una svolta di notevole importanza nella giurisprudenza della Corte, nel momento in cui, spostando l'attenzione dal dato "formale" a quello "sostanziale", vuole indicare che gli elementi di "novità" della legge devono essere colti nella "sostanziale diversa disciplina della materia" che il legislatore abbia autonomamente introdotto con la seconda deliberazione. Non pare poi vero che una indagine sulla volontà del legislatore, seppure problematica, non possa essere compiuta, avendo la Corte Costituzionale fatto ricorso più volte ai lavori preparatori della legge e, del resto, un richiamo al concetto di "sostanziale identità" di due successivi disegni di legge viene fatto dai Regolamenti della Camere e del Senato al fine di vietare la ripresentazione dello stesso disegno di legge già respinto, prima che siano trascorsi sei mesi. Vero è, piuttosto, che tale tipo di indagine risulta estremamente difficoltosa quando deve essere compiuta dal Governo in termini molto brevi, (si consideri la serie di adempimenti che si rendono necessari: deliberazione del Consiglio dei Ministri in ordine all'eventuale impugnativa, predisposizione del ricorso da parte dell'Avvocatura dello Stato e notifica entro il perentorio termine di quindici giorni dalla comunicazione della legge).

Non si può, d'altra parte, considerare determinante la forma di esternazione della volontà (per quanto sia importante che, al fine di manifestare con chiarezza la propria volontà, le Regioni indichino con

precisione, all'atto della trasmissione della legge, la disposizione in base alla quale è avvenuta la riapprovazione) non essendo evidentemente sufficiente la qualificazione del tipo di riapprovazione a determinare, nella sostanza, "la novità" o meno della legge.

Sarebbe a questo punto opportuno riprendere in considerazione quanto affermava Paladin, in ordine ad una possibile adozione di criteri adeguati tramite modificazioni ai regolamenti consiliari uniformemente adottate da tutte le Regioni.

Se anche una tale soluzione non può ritenersi risolutiva del problema, costituirebbe certamente un contributo importante nel porre un altro punto di orientamento nella complessa vicenda. In effetti, ad un rapido esame dei regolamenti consiliari delle Regioni, si può constatare come gli stessi disciplinino in maniera sommaria il procedimento di riesame delle leggi rinviata dal Governo, pur con differenziazioni da Regione a Regione: alcuni regolamenti si limitano a stabilire che la legge viene riassegnata alla competente commissione e segue il procedimento ordinario (articolo 89 R.C. Marche), altri stabiliscono esplicitamente che il Consiglio può decidere di limitare la votazione agli articoli o alle parti che hanno dato luogo al rinvio (articolo 94 R.C. Liguria, articolo 83 R.C. Piemonte, articolo 79 R.C. Emilia - Romagna), altri, infine, precludono il riesame delle norme che non sono state oggetto di rilievi da parte del Governo (articolo 59 R.C. Calabria, articolo 104 R.C. Toscana, articolo 75 R.C. Lazio, articolo 75 R.C. Friuli - Venezia Giulia).

Ritornando alla sentenza 158/88, è forse il caso di riflettere se il dibattito incentrato esclusivamente sulla "novità" o "non novità" della legge, pur con i contributi indubbi che può apportare, non distraga in un certo senso dalla questione sulla quale occorre probabilmente spostare maggiormente l'attenzione, e cioè sul provvedimento governativo

di rinvio nella sua connessione con la normativa regionale posta in essere. Il provvedimento di rinvio, pur non essendo atto tipizzato ed essendo comunque sintetico, deve indicare le norme che ritiene viziate da illegittimità costituzionale e le motivazioni inerenti (proprio la precedente sentenza n. 40/77 prendeva in esame questo aspetto per concludere nel senso della estrema difficoltà a stabilire un nesso di causalità fra rinvio e modifiche apportate in sede di seconda approvazione).

Se si sposta dunque l'attenzione su questo aspetto della questione e si considera quanto affermato dalla dottrina in merito alla legge come "composto di norme diverse" ed al concetto di "unitarietà del procedimento legislativo" e se si conclude per una interpretazione dell'articolo 127 della Costituzione secondo la quale il potere governativo di rinvio non è ripetibile (interpretazione adottata dalla grande parte della dottrina e ora accolta dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza), alcune conclusioni certe si possono pur trarre:

- 1) Il Governo non può, nel rinviare per la seconda volta la legge, censurare norme per le quali nulla aveva osservato in fase di primo rinvio e che siano rimaste naturalmente immutate; ciò in quanto, se l'atto di rinvio investe necessariamente l'intera legge (non essendo possibile stabilire, per evidenti ragioni, quanto ha stabilito la legge 335/76 per le leggi regionali di bilancio), non può ritenersi che uno o più elementi di novità contenuti nella seconda deliberazione legislativa, determinino la totale riapertura del procedimento legislativo.
- 2) Il Governo non può censurare la stessa norma per gli identici motivi indicati nel primo rinvio (ciò può accadere ed accade quando il governo non ritenga le modifiche apportate atte a soddisfare completamente le ragioni del rinvio). E' ben possibile che il

Consiglio regionale, nel riprendere in esame le norme censurate, provveda ad una "ridisciplina" che sia indipendente dalle osservazioni del Governo ma, in tal caso, le censure del Governo dovranno essere eventualmente fondate su motivi diversi da quelli del primo rinvio.

Il limite della sentenza 158/88 sta forse proprio nel non avere affrontato in maniera chiara quest'ultimo aspetto, cioè la correlazione fra motivi del rinvio e le modificazioni apportate in sede di seconda approvazione.

La mancanza di approfondimento dell'aspetto di cui si dice non ha certamente contribuito a portare un elemento di certezza, tanto è vero che, a distanza di pochissimo tempo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 973 dell'ottobre 1988, che si pronuncia su una legge della Regione Veneto, sottoposta a doppio rinvio e poi impugnata dal Governo, e che in una parte della motivazione così recita: "... osserva la Corte che, per quel che riguarda l'articolo 2, non sembra sussistere alcuna decadenza o preclusione perchè nella seconda approvazione il suo contenuto era stato completamente modificato, onde da un canto appare legittimo rispetto ad esso, un nuovo rinvio, fondato ovviamente su altri motivi rispetto a quello precedente che era stato formulato in riferimento ad un diverso contenuto.", ha creato equivoci, facendo pensare ad un nuovo "revirement" della Corte, il che, pur dovendosi ancora approfondire adeguatamente la fattispecie, probabilmente non è.

Un altro aspetto non toccato dalla Corte è quello della maggioranza necessaria per l'approvazione della legge. Se è chiaro che, per l'applicazione del meccanismo di cui al quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione alla riapprovazione di leggi che devono sostanzialmente considerarsi "non nuove", è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, resta invece il dubbio

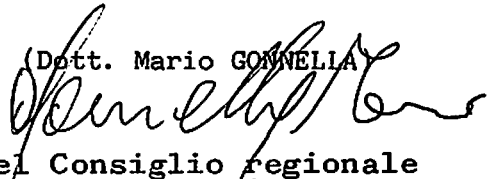
su che cosa succeda nel caso tale maggioranza non venga raggiunta, dato che, in base alla giurisprudenza della stessa Corte, la rideliberazione dell'identico testo senza il raggiungimento della maggioranza assoluta, fa sì che la legge non possa dichiararsi approvata.

La dottrina sembra orientata a ritenere che la maggioranza assoluta nella nuova approvazione non sia richiesta come condizione di esistenza della delibera legislativa, ma abbia a sua volta soltanto un significato procedimentale. In base a tale orientamento la deliberazione sarebbe da considerare approvata ma, non avendo raggiunto la maggioranza prescritta dal quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione, il Governo potrebbe nuovamente rinviarla per nuovo esame. C'è solo da chiedersi che cosa succede qualora il Governo, al fine di evitare l'entrata in vigore della legge la rinviï nuovamente per gli stessi motivi, in quanto, in questo caso, potrebbe darsi luogo ad una situazione di "stallo" che troverebbe solamente sbocco in quegli accordi politici Governo-Regione di cui si è parlato. Sarebbe opportuno quindi che i Consigli regionali provvedessero sempre alla riapprovazione con la maggioranza assoluta delle leggi per le quali intendono affermare la sostanziale "identità" e quindi precludere al Governo la possibilità di nuovi rinviï.

Si può comunque concludere che la sentenza n. 158/88 ha aperto un nuovo orizzonte e che sulla stessa si possono fondare alcuni punti fermi di riferimento come più sopra visto. Si verificano naturalmente, nella pratica, casi complessi (come ad esempio quando la modifica ad una norma censurata comporti modifiche ad altre norme non toccate dai rilievi governativi o l'aggiunta di altri articoli alla legge) e in tali ipotesi si dovrà decidere caso per caso. Per contro vi sono casi in cui la sostanziale uguaglianza dei due testi balza evidente (è il caso, ad esempio, di una legge riapprovata con un emendamento soppressivo alla norma censurata).

In base a tale nuovo orientamento giurisprudenziale, le Regioni potranno, ove ovviamente vi sia la volontà politica, far valere la propria posizione nei casi in cui un secondo rinvio del Governo sarebbe da ritenere illegittimo: così il Presidente della Regione potrà promulgare le leggi una volta spirato il quindicesimo giorno dalla comunicazione della seconda approvazione e potrà comunque essere sollevato conflitto di attribuzione qualora il Governo provveda all'ulteriore, illegittimo, rinvio.

febbraio 1989

(Dott. Mario GONNELLA)

(del Consiglio regionale
della Liguria)

