CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **158/1988** (ECLI:IT:COST:1988:158)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **28/01/1988**
Deposito del **11/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **24/02/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10362 10363 10364 10365**
Atti decisi:

N. 158

SENTENZA 28 GENNAIO-11 FEBBRAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo riapprovata il 23 dicembre 1981, recante "Provvidenze per le cooperative a prevalente presenza di giovani", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 23 gennaio 1982, depositato in cancelleria il 2 febbraio successivo ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 1982.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Antonio BALDASSARRE;

Udito l'Avvocato dello Stato Stefano Onofrio, per il ricorrente.

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto ricorso, notificato il 23 gennaio 1982, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo, riapprovata il 23 dicembre 1981, intitolata "Provvidenze per le cooperative a prevalente presenza dei giovani".

Nel ricorso l'Avvocatura dello Stato, costituitasi in rappresentanza e in difesa del Governo, impugna la predetta legge regionale sotto quattro profili.

Ricordando che la legge regionale impugnata si basa sulla legge statale n. 285 del 1977 - la quale, allo scopo di favorire per un periodo di tempo limitato (dal 1977 al 1980) l'occupazione giovanile, ha consentito a tutte le pubbliche amministrazioni, in deroga alla normativa vigente in materia di collocamento al lavoro, di assumere giovani con contratti a tempo determinato e di stipulare convenzioni con cooperative a prevalente presenza di giovani per l'esecuzione di programmi e di progetti socialmente utili -, il Governo contesta l'art. 2 della legge impugnata, che, consentendo alle predette cooperative di reintegrare i propri organici e di costituirsi in consorzi ad opera oltre il periodo di validità della legge n. 285 del 1977, travalicherebbe la competenza legislativa regionale (art. 117 Cost.).

In secondo luogo, il Governo impugna gli artt. 3 e segg., in quanto, prevedendo norme intese a favorire le dette cooperative, violerebbe il principio della par condicio, garantito dall'art. 3 della Costituzione.

In terzo luogo, l'art. 3 della legge impugnata, imponendo agli enti locali la stipula di convenzioni con le cooperative prima ricordate, lederebbe, a giudizio del Governo, l'autonomia garantita a tali enti dall'art. 128 della Costituzione.

Infine, sempre ad avviso del ricorrente, la legge impugnata si porrebbe complessivamente in contrasto con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., in virtù del quale le Regioni e gli enti locali, al fine di compiere opere socialmente utili, sono tenuti a utilizzare la propria organizzazione, anziché affidarsi a strutture esterne, tanto più che quella è stata potenziata proprio con l'immissione nei ruoli delle pubbliche amministrazioni dei giovani occupati ai sensi della legge n. 285 del 1977 (v. legge Reg. Abruzzo del 4 settembre 1980, n. 68).

2. - Con atto di costituzione depositato il 13 febbraio 1982, la Regione Abruzzo chiede che il ricorso sia respinto perché inammissibile e, comunque, perché infondato.

2.1. - Sotto il primo profilo, la Regione ricorda che essa stessa, con legge n. 68 del 1980, aveva dato facoltà ai soci delle predette cooperative che avevano stipulato contratti con la Regione e con gli enti locali di entrare nei ruoli delle stesse amministrazioni pubbliche. Con la legge impugnata la Regione, tentando di prevenire il pericolo di dissolvimento delle cooperative e del conseguente indebolimento del sostegno all'occupazione giovanile, consente alle stesse cooperative di reintegrare l'organico (art. 2) e, nello stesso tempo, prevede un'opzione della Regione per altre eventuali convenzioni (artt. 3 e 4).

Contro tale legge il Governo ha effettuato, in data 27 luglio 1981, un primo rinvio osservando che l'art. 2 della stessa, "prevedendo il reintegro degli organici delle cooperative per sopperire a eventuali riduzioni del numero dei soci conseguenti all'immissione nei ruoli regionali (ai sensi della l. r. n. 68 del 1980) e rendendo così permanente il meccanismo di

immissione dei giovani nei ruoli dell'amministrazione regionale, contrasta con il principio espresso dalla legge n. 285 del 1977, e successive modifiche, che tale immissione consente soltanto per i giovani risultanti occupati entro il termine prestabilito".

Conformandosi alle censure prospettate dal rinvio, la Regione Abruzzo emendava il testo legislativo oggetto delle osservazioni governative aggiungendo, alla fine del primo comma dell'art. 2, la disposizione che i nuovi soci non dovessero comunque avere titolo all'immissione nei ruoli della pubblica amministrazione.

A seguito della predetta riapprovazione, il Governo ha effettuato un secondo rinvio della legge, affinché questa fosse riesaminata dal Consiglio regionale sotto profili di legittimità costituzionale diversi da quelli prospettati nel primo rinvio, e precisamente sotto i profili poi fedelmente ripresi dal ricorso governativo.

Sulla base di tale ricostruzione, la Regione resistente chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile, in quanto esulerebbe dal potere del Governo la prospettazione di censure nuove nel secondo rinvio, dopo che la Regione aveva approvato per la seconda volta la legge apportandovi soltanto le modifiche rese necessarie per adeguarsi ai motivi formulati nel primo rinvio.

2.2. - Nello stesso atto di costituzione la Regione osserva che, ove non fosse ritenuto inammissibile, il ricorso dovrebbe esser rigettato in quanto infondato nel merito.

A giudizio della resistente, non potrebbe rinvenirsi nell'art. 2 della legge impugnata una violazione dell'art. 117 della Costituzione. Rilevando che la legge statale n. 285 del 1977 non pone alcun termine finale per l'operatività delle cooperative ivi previste e che l'art. 14 dello Statuto abruzzese, in attuazione dell'art. 45 Cost., affida alla Regione il compito di promuovere e di sostenere la cooperazione, la resistente osserva che, al pari di leggi analoghe poste da molte altre Regioni e non contrastate dal Governo, la normativa impugnata intende far fronte al permanere di una gravissima situazione nel campo della disoccupazione giovanile, cioè di un settore affidato sicuramente alle competenze regionali e rispetto al quale la cooperazione è utilizzata nel caso di specie semplicemente come un mezzo per il miglior sviluppo della politica regionale nel predetto settore.

Quanto al secondo motivo, la Regione osserva che sarebbe difficile rinvenire negli artt. 3 e segg. della legge impugnata alcuna violazione della par condicio, di cui all'art. 3 Cost., poiché, per un verso, tutti i giovani disoccupati in possesso dei requisiti di legge possono accedere o far parte delle cooperative e, per altro verso, il trattamento differenziale a favore delle cooperative medesime è autorizzato da un'altra disposizione costituzionale, cioè l'art. 45.

Inoltre, anche il terzo motivo di incostituzionalità appare alla resistente sicuramente infondato, poiché, non prevedendo l'art. 3 della legge impugnata alcun obbligo dei comuni a stipulare convenzioni con le predette cooperative, non potrebbe per ciò stesso assumersi la violazione dell'art. 128 della Costituzione.

Infine, sempre a giudizio della Regione, neppure il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) risulterebbe violato, in quanto i compiti affidabili alle cooperative non rientrerebbero tra i compiti ordinari dell'amministrazione regionale.

Considerato in diritto

1. - Pregiudiziale a ogni altro accertamento è la verifica della fondatezza dell'eccezione di

inammissibilità del ricorso prospettata dalla Regione Abruzzo, in relazione all'asserito rilievo che il Governo ha reiterato il rinvio, affinché il Consiglio regionale riesaminasse sotto profili di legittimità costituzionale totalmente nuovi la legge ora in contestazione, nonostante che questa fosse già stata approvata una seconda volta e fosse stata modificata, nell'occasione, in conformità alle censure rivolte dal Governo con il precedente rinvio.

Al fine di decidere su tale eccezione, occorre procedere a una duplice verifica: innanzitutto bisogna accertare se la legge oggetto del secondo rinvio sia da considerare come una legge "nuova", ai sensi dell'art. 127 Cost., in modo da decidere se il rinvio effettuato la seconda volta sia da considerare una reiterazione vera e propria dello stesso o, piuttosto, il primo e unico rinvio di una legge diversa; in secondo luogo, nell'eventualità che tale verifica risulti negativa, occorre considerare se siano intercorsi da parte regionale atti idonei a sanare eventuali vizi di ammissibilità del ricorso stesso.

1.1. - Il rinvio per riesame disciplinato dall'art. 127 Cost., comma 3°, 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 a un determinato procedimento legislativo, diretto a innescare una riflessione dell'organo di deliberazione della legge regionale in relazione alle osservazioni di legittimità o di merito eventualmente prospettate dall'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'art. 127 Cost., la volontà di mantenersi nella propria posizione o, comunque, di non conformarsi alle censure formulate dal Governo, (o, ciò che è lo stesso, di conformarvisi solo parzialmente), quest'ultimo non può reiterare, una o più volte, l'atto di rinvio verso quella medesima legge, ma, ove ritenga che la regione non abbia (adeguatamente) soddisfatto le proprie richieste di modifica, può promuovere la questione di costituzionalità di fronte a questa Corte (oppure quella di merito di fronte al Parlamento). Del resto, il divieto di reiterazione del rinvio di una legge regionale riapprovata non si ricava soltanto dalla logica dell'istituto, ma si desume anche dall'art. 127, comma 4°, Cost., come interpretato dalla legge 11 marzo 1953, n. 87, nella quale si legge, all'art. 31, che il ricorso di costituzionalità può esser proposto dal Governo entro il termine di quindici giorni da quando gli è stato comunicato "che la legge è stata per la seconda volta approvata dal Consiglio regionale".

Tuttavia, occorre precisare che tale divieto opera sul presupposto che, in sede di riapprovazione da parte del Consiglio regionale, la legge non abbia subìto modifiche tali da poter essere considerata come una legge "nuova", ai sensi dell'art. 127 della Costituzione. Questa Corte si è già pronunziata sul problema più volte. Dopo aver ritenuto che una legge regionale dovesse considerarsi "non nuova" pur se leggermente modificata (sentt. nn. 132 del 1975 e 9 del 1976), in occasione del conflitto di attribuzione deciso con la sentenza n. 40 del 1977 ha affermato che, al fine di dare immediata certezza a tutti gli operatori in presenza di discutibili prassi e di pretestuose contestazioni, non era possibile 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, come ad esempio la distinzione tra modifiche sostanziali o non, oppure quella tra modifiche particolarmente incisive o non. Su tale premessa la Corte ritenne allora di considerare "non nuova", ai sensi dell'art. 127 Cost., ogni legge che fosse riapprovata nello stesso testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione e del relativo rinvio.

Da questo orientamento non c'è motivo di discostarsi nella sostanza. C'è soltanto il bisogno di aggiungere alcune precisazioni che si rendono necessarie proprio a causa delle discutibili prassi che la stessa sentenza n. 40 del 1977 intendeva fronteggiare e che sono continuate, in verità in misura tutt'altro che lieve, anche successivamente a quella decisione.

Innanzitutto occorre sottolineare che una legge deve esser considerata come identica o

"non nuova", ai fini dell'applicazione dell'art. 127 Cost., 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. È, infatti, una 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 della legittimità di una certa disposizione, ciò che rileva è il testo in relazione al suo significato normativo, non certo il bruto materiale linguistico in sé considerato (che, come tale, è mera astrazione).

In secondo luogo, va precisato che alcune modifiche sono da ritenere come non rilevanti o non pertinenti al fine di considerare una legge come "nuova", ai sensi dell'art. 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 resesi necessarie esclusivamente a causa del tempo trascorso tra la prima deliberazione della legge e la sua riapprovazione a seguito del rinvio (come, ad esempio, il riferimento al bilancio dell'anno successivo quando la riapprovazione conseguente al rinvio sia avvenuta sotto il regime dell'esercizio finanziario dell'anno dopo).

Nelle ipotesi appena considerate, nelle quali nessuna modifica è stata apportata ovvero quelle eventualmente operate non hanno comportato un mutamento del significato normativo o debbono esser considerate come non rilevanti, nel senso precedentemente precisato, la legge riapprovata dal Consiglio regionale va considerata come "non nuova", ai fini dell'applicazione dell'art. 127 della Costituzione. Di fronte ad essa, pertanto, il Governo non può reiterare il rinvio, ma può soltanto, ove lo ritenga opportuno, sollevare questione di costituzionalità davanti a questa Corte (ovvero quella di merito davanti al Parlamento).

Qualora invece il legislatore regionale, provvedendo a modificare o a ridisciplinare, in sede di riapprovazione, parti del contenuto dispositivo diverse da quelle oggetto del rinvio, dimostri nei fatti di considerare totalmente riaperto il procedimento legislativo, la legge deve esser considerata come "nuova", ai fini dell'applicazione dell'art. 127 della Costituzione. In tali ipotesi, il Governo può nuovamente effettuare un rinvio, per il semplice fatto che si tratta propriamente, non già di una reiterazione dello stesso, ma piuttosto di quell'unico e legittimo rinvio, che, ove lo si ritenesse vietato, porterebbe al risultato di conferire alla regione la possibilità di formulare disposizioni legislative ingiustificatamente immuni dal controllo governativo.

1.2. - Applicando questi criteri di giudizio al caso di specie, si giunge alla conclusione che la legge impugnata, considerata nel testo riapprovato dal Consiglio regionale a seguito del (primo) rinvio governativo, deve esser ritenuta come "non nuova" ai fini dell'applicazione dell'art. 127 della Costituzione. In sede di riapprovazione, infatti, il legislatore regionale ha semplicemente aggiunto all'art. 2, vale a dire all'unico articolo allora oggetto di censure da parte del rinvio, una disposizione che, essendo diretta a precludere ai nuovi soci delle cooperative la possibilità di immissione nei ruoli della pubblica amministrazione, si conformava, con tutta evidenza, alla censura contenuta nel primo rinvio (come riferita in narrativa al punto 2.1). Trattandosi di una modifica che, in base ai criteri esposti nel punto precedente, non può considerarsi tale da indurre a ritenere la legge riapprovata come "nuova", il secondo rinvio governativo, che oltretutto comprendeva censure totalmente diverse da quelle precedentemente formulate, andava considerato come frutto di un'illegittima reiterazione del controllo previsto dall'art. 127, comma 3°, della Costituzione.

Senonché la Regione Abruzzo, invece di elevare conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato onde far valere la menomazione della propria competenza legislativa a causa dell'illegittima reiterazione del rinvio, ha provveduto a riapprovare nuovamente la legge,

finendo così per sanare i vizi relativi al secondo rinvio. È, infatti, giurisprudenza costante di questa Corte (v. sent. n. 8 del 1967, ord. n. 139 del 1986) che la riapprovazione della legge da parte del Consiglio regionale, comportando l'esaurimento completo degli effetti del rinvio, preclude l'impugnazione e l'accertamento di eventuali vizi connessi al rinvio medesimo.

Per tali motivi l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione Abruzzo va senz'altro respinta.

2. - Nel merito, comunque, tutte e quattro le questioni di costituzionalità prospettate dal ricorso del Governo sono infondate.

Innanzitutto non sussiste la pretesa violazione dell'art. 117 Cost. Infatti, tenendo conto che la reintegrazione degli organici delle cooperative a prevalente presenza dei giovani e la possibilità di una loro costituzione in consorzi sono dirette al fine di sostenere quelle cooperative che mantengono un minimo di strutture e che non intendono sciogliersi, si deve affermare che le disposizioni impugnate si iscrivono legittimamente negli spazi che la legge statale n. 285 del 1977, come ha già ritenuto questa Corte (sent. n. 190 del 1987), lascia alla competenza legislativa regionale in relazione all'occupazione giovanile. Né può opporsi da parte del ricorrente che la predetta legge statale rappresenti un provvedimento a termine, non estensibile oltre il triennio dall'entrata in vigore, poiché, nel caso, le norme impugnate si limitano a render possibile la continuazione del funzionamento di cooperative costituitesi nel suddetto periodo e per le quali la legge n. 285 del 1977 non prevede un termine finale per l'esercizio.

In secondo luogo non sussiste alcuna violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della parità di trattamento tra le predette imprese cooperative e le altre imprese private, in quanto il previsto trattamento di favore si giustifica in relazione al particolare pregio del fine perseguito, l'occupazione giovanile, che gode di un'indubbia tutela fra i principi fondamentali nella stessa Costituzione.

Né, tantomeno, può ritenersi violato l'art. 128 Cost., che garantisce l'autonomia comunale e provinciale nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, poiché una corretta interpretazione dell'art. 3 della legge impugnata porta ad escludere la previsione di un obbligo per gli enti locali di stipulare apposite convenzioni con le predette cooperative, limitandosi tale articolo a stabilire la possibilità che, nei limiti degli stanziamenti previsti, gli enti locali stipulino convenzioni dirette a completare i programmi di intervento già intrapresi.

Infine, neppure l'art. 97 Cost. può ritenersi leso sotto il profilo della violazione del buon andamento della Pubblica Amministrazione, che sarebbe conseguente all'affidamento di compiti pubblici a strutture esterne all'amministrazione stessa, in quanto il fine di combattere la disoccupazione giovanile non può certo farsi rientrare tra le attività amministrative ordinarie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo riapprovata il 23 dicembre 1981 concernente "Provvidenze per le Cooperative a prevalente presenza di giovani" in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, sollevata dal Governo con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale della stessa legge in riferimento all'art. 128 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'11 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.