CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **79/1989** (ECLI:IT:COST:1989:79)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **22/11/1988**; Decisione del **22/02/1989**
Deposito del **03/03/1989**; Pubblicazione in G. U. **08/03/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13432 13433 13434**
Atti decisi:

N. 79

SENTENZA 22 FEBBRAIO-3 MARZO 1989

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 promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 2 maggio 1988, depositato in Cancelleria il 10 maggio 1988 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del provvedimento, enunciato nel telegramma del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 200/1784 del 19 marzo 1988, con il quale il Governo ha rinviato per la seconda volta, al riesame del Consiglio Regionale del Friuli-Venezia Giulia, la legge contenente "Norme in materia di riordino fondiario", già approvata (su precedente rinvio) il 10 febbraio 1988;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avv. Gaspare Pacia per la Regione e l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Friuli-Venezia Giulia, con ricorso del 26 aprile 1988, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito del telegramma dello stesso Presidente del Consiglio n. 200/1784 del 19 marzo 1988, con il quale il Governo ha rinviato, per la seconda volta, al riesame del Consiglio regionale la legge, dal titolo "Norme in materia di riordinamento fondiario", già riapprovata dallo stesso Consiglio, dopo un precedente rinvio governativo, nella seduta del 10 febbraio 1988. Sulla base del fatto che la legge rinviata al riesame del Consiglio regionale per la seconda volta non potrebbe essere considerata come una legge "nuova" (dato che la Regione avrebbe apportato, a seguito del primo rinvio, soltanto le modifiche necessarie per l'adeguamento alle censure mosse dal Governo) e che il secondo rinvio governativo avrebbe prospettato nuovi profili di illegittimità in relazione a disposizioni già esistenti nel testo sottoposto al controllo governativo precedente e non toccate, allora, da alcuna censura, la Regione ricorrente chiede che questa Corte dichiari che non spetta al Governo reiterare il rinvio di una legge regionale già riapprovata dal Consiglio regionale con le modifiche rese necessarie dalle censure proposte con il precedente rinvio governativo e, di conseguenza, che si annulli il secondo rinvio effettuato dal Governo.

Più in particolare, la Regione sottolinea che, dopo una premessa contenente generiche osservazioni, il primo rinvio governativo aveva mosso alla legge sul riordinamento fondiario sei censure alle quali la Regione si è conformata.

Innanzitutto, il Governo riteneva che l'art. 2 violasse il principio di legalità (art. 97 Cost.), in quanto non indicava i parametri in base ai quali la pubblica amministrazione avrebbe potuto individuare le dimensioni delle unità fondiarie non convenienti ai fini di un razionale sfruttamento dei suoli. In sede di riapprovazione, il Consiglio regionale ha, conseguentemente, integrato l'art. 2 prevedendo che "la dimensione dell'unità fondiaria conveniente è determinata per distinte zone agrarie omogenee, avendo presenti le realtà socio-economiche, gli ordinamenti produttivi, i vincoli ambientali, le esigenze per una razionale attività agraria ed il miglior utilizzo del suolo, anche ai fini dell'estensione dell'irrigazione, nonché il contenimento dei costi delle opere pubbliche di bonifica e della loro manutenzione ed esercizio".

Con la seconda censura il Governo contestava la legittimità degli artt. 7 e 8 - che istituivano le commissioni di stima e le commissioni dei tecnici, e rinviavano, per il compenso dei componenti di tali commissioni, al provvedimento di nomina - sul presupposto che tali articoli violavano il principio della riserva di legge. Il Consiglio regionale, in sede di riapprovazione, ha disposto che i su detti compensi fossero determinati secondo le norme contenute in altre leggi regionali, già in vigore.

Con la terza censura il Governo riteneva che l'art. 16, nel prevedere che i piani di riordino potessero ridurre le aree da riservare a valorizzazione ambientale o destinate a nuovi ambiti boschivi o di ricostituzione vegetale, si poneva in contrasto con l'art. 9, secondo comma, della Costituzione (tutela del paesaggio) e con la legge n. 431 del 1985 (tutela delle zone di particolare interesse ambientale). In sede di riapprovazione, il Consiglio regionale ha modificato l'art. 16 eliminando il potere di riduzione prima ricordato e prevedendo che l'estensione delle aree su dette "dev'essere, comunque, almeno equivalente alla preesistente".

Il quarto motivo di rinvio concerneva l'art. 21, secondo comma, che, ad avviso del Governo,

prevedeva un sistema di conoscenza del piano di riordino da parte degli interessati diverso da quello previsto dall'art. 26 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, a tutela dei singoli proprietari. Il Consiglio regionale, in sede di riapprovazione, ha ritenuto di non modificare l'art. 21, secondo comma, sulla base del rilievo che l'art. 26 del r.d. n. 215 del 1933 è espressamente richiamato dal successivo art. 23, il quale integra la disciplina sull'avviso del deposito del piano disposta dall'art. 21, e che, pertanto, il rilievo governativo si basava su una lettura erronea della legge rinviata.

Con il quinto motivo il Governo censurava ancora l'art. 21, in quanto, nel prevedere che il parere dell'assemblea dei proprietari si doveva intendere reso qualora fosse stato espresso il consenso dei titolari di almeno il 60% della superficie complessiva dei terreni soggetti a riordino, ometteva, in violazione del principio di eguaglianza, ogni valutazione del consenso dei proprietari anche su base capitaria. In sede di riapprovazione, il Consiglio regionale ha modificato l'art. 21 inserendo anche la necessità che sia espresso il consenso di almeno il 30% dei proprietari, sempreché sul piano non si pronunci in senso contrario il 45% degli stessi proprietari.

Infine, con il sesto motivo di ricorso il Governo censurava l'art. 24, in quanto, prevedendo un termine di novanta giorni per ricorrere contro il piano di riordino, contrastava con l'art. 2 del d.P.R. n. 1199 del 1971, che fissa un termine per la proposizione di gravami in trenta giorni, interferendo, così, con la materia del contenzioso amministrativo, riservata alla competenza dello Stato. In sede di riapprovazione, l'art. 26 è stato modificato riducendo il termine a trenta giorni.

Secondo la ricorrente, dopo che la legge era stata riapprovata con le modifiche richieste e comunicata al Commissario del Governo in data 18 febbraio 1988, il Governo, nel trentesimo giorno a partire dalla nuova comunicazione, ha disposto un ulteriore rinvio contestando la legittimità di altri articoli della legge che non erano stati modificati nel corso della seconda lettura. Più precisamente, le censure si appuntavano sull'art. 3, primo comma, per violazione degli artt. 42, 43 e 44 della Costituzione; sull'art. 4, secondo comma, per contrasto con il principio generale che incentra sui proprietari consorziati le funzioni di bonifica e di ricomposizione fondiaria; sull'art. 5, secondo comma, in quanto contiene una formulazione equivoca; sugli artt. 17, lett. f, e 21, primo comma, per violazione del principio generale già espresso in relazione alle precedenti censure sull'art. 4, secondo comma; sugli artt. 22 e 4, terzo comma, per manifesta irragionevolezza; sull'art. 34, in quanto permette l'avvio delle operazioni di riordino senza che siano prima esperiti l'esame dei ricorsi e l'approvazione del piano da parte degli organi regionali competenti.

Ad avviso della Regione, tale secondo rinvio deve ritenersi contrario all'art. 29 dello Statuto F.V.G., non potendosi considerare la legge riapprovata in seguito al primo rinvio come legge "nuova", ai sensi della giurisprudenza costituzionale, dato che, in sede di riapprovazione, erano stati introdotti soltanto gli emendamenti ritenuti necessari per adeguare le disposizioni censurate ai rilievi governativi. Di modo che, ove il Governo avesse dubitato della congruità di quegli emendamenti rispetto ai rilievi contenuti nell'atto di rinvio, avrebbe potuto soltanto sollevare avanti a questa Corte questione di legittimità costituzionale delle relative disposizioni. Al contrario, l'organo di controllo, sull'erroneo presupposto che si trattasse di una legge "nuova", ha operato un secondo rinvio concernente disposizioni non incise dal primo rinvio, avviando così, fuori termine, un secondo procedimento di controllo su altre parti della legge non coinvolte nel primo procedimento e sulle quali, pertanto, il controllo si era concluso irreversibilmente, in senso positivo, alla scadenza del termine dei trenta giorni dalla comunicazione della (prima) approvazione.

2. - Si è regolarmente costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri per chiedere il rigetto del ricorso.

Secondo la difesa del Presidente del Consiglio, quando il Consiglio regionale intende riapprovare una legge rinviata dal governo dovrebbe votarla a maggioranza assoluta in ogni caso, compresa l'ipotesi di totale adeguamento ai motivi del rinvio. In altre parole, ad avviso del resistente, la riapprovazione a maggioranza assoluta costituisce un presupposto necessario perché il Governo possa impugnare la legge rinviata per (supposti) vizi di legittimità costituzionale.

Oltre a questo presupposto, la giurisprudenza costituzionale ne avrebbe individuato uno ulteriore, consistente nel fatto che la legge oggetto di un precedente rinvio non può subire modifiche tali da dover essere ritenuta una legge "nuova". Ma, mentre la sentenza n. 40 del 1977 aveva utilizzato un criterio strettamente formale e certo, nel senso che considerava come "nuova" qualsiasi legge che non fosse stata riapprovata "nel medesimo identico testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione", la sentenza n. 158 del 1988, ritenendo di dover considerare come "nuova" la legge che fosse stata riapprovata con un diverso significato normativo e rendendo, quindi, ininfluenti, a tal fine, sia le modifiche apportate per adeguarsi alle censure governative, sia quelle esterne al contenuto dispositivo della legge, avrebbe affidato al Governo il compito di valutare se le modifiche apportate intendevano essere un adeguamento alle censure governative oppure un elemento in grado di rendere la legge come "nuova" e tale, pertanto, da permettere un secondo rinvio per qualsiasi motivo.

In questa situazione, secondo l'Avvocatura dello Stato, assumerebbe particolare rilievo il modo in cui il Consiglio regionale affronta il riesame della legge rinviata e lo risolve. In particolare, ove il legislatore regionale riapprovasse la deliberazione censurata a maggioranza assoluta, esso mostrerebbe di voler considerare la legge come non "nuova", mentre, ove riapprovasse con la sola maggioranza semplice, il testo votata non potrebbe non qualificarsi ex se, qualunque sia il suo contenuto dispositivo (e anche se fosse eguale al precedente), come legge "nuova", avendo il legislatore rivelato, con quella maggioranza, che intendeva riaprire il procedimento legislativo e sottoporsi, così, all'eventualità di un nuovo rinvio per qualsiasi motivo.

Nel caso in esame, poiché il Consiglio regionale ha riapprovato la legge a maggioranza semplice, esso ha qualificato la legge come "nuova" e il Governo, dovendo basarsi su quello che il legislatore regionale ritiene di ufficializzare e non potendo proporre questione di legittimità costituzionale in mancanza del presupposto della riapprovazione a maggioranza assoluta, non avrebbe avuto altra scelta che operare un ulteriore rinvio su una legge qualificata come "nuova" e che, per chiari segni, non sembrava aver recepito le osservazioni di fondo del Governo, circa la non rispondenza della legge nel suo complesso ai principi costituzionali sulla proprietà privata (artt. 9, secondo comma, 42, 43 e 44 della Costituzione).

3. - In una memoria presentata in prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia contesta il rilievo dell'Avvocatura, in base al quale, in sede di riapprovazione, la Regione non si sarebbe adeguata alle censure generali relative alla tutela della proprietà privata. In realtà, precisa la ricorrente, il richiamo degli artt. 9, 42, 43 e 44 della Costituzione fungerebbe nel rinvio da mera premessa rispetto alle censure vere e proprie, premessa che non si tradurrebbe in specifici motivi di illegittimità. Nel ricordare, anzi, che il Consiglio regionale ha modificato soltanto le disposizioni censurate dal Governo e che, nel far ciò, si è posto sulla scia della sentenza n. 158 del 1988 della Corte costituzionale, la quale ha affermato che non può considerarsi come "nuova" una legge che sia stata modificata solamente al fine di adeguarsi alle censure governative, la ricorrente ritiene che il Governo abbia arbitrariamente avviato un ulteriore procedimento di controllo, in violazione dell'art. 29 dello Statuto (e dell'art. 127 della Costituzione).

Né, sempre ad avviso della Regione, potrebbe dirsi, come afferma l'Avvocatura, che l'avvenuta riapprovazione a maggioranza semplice produca l'effetto di riaprire il procedimento legislativo. Secondo la ricorrente, infatti, la maggioranza assoluta sarebbe necessaria soltanto

al fine di opporsi alle censure governative, ma non quando il Consiglio regionale ritenga, come nell'ipotesi, di riapprovare la stessa legge conformandola ai rilievi governativi. In ogni caso, poiché nella opinione dell'Avvocatura dello Stato il tipo di maggioranza con cui è stata riapprovata la legge sarebbe solo un elemento rivelatore dell'intenzione del Consiglio regionale di riapprovare la stessa legge oppure di riaprire il procedimento con una nuova deliberazione legislativa, l'intenzione del Consiglio regionale, ad avviso della ricorrente, sarebbe chiaramente rivelata da un altro elemento, cioè dal fatto che, in sede di riapprovazione, sia stata votata l'inammissibilità degli emendamenti non riferibili ai motivi del rinvio o che, comunque, riguardavano parti della legge non toccate dalle censure governative. Da ultimo, la ricorrente rileva che, ove il Governo avesse ritenuto che la maggioranza semplice non fosse costituzionalmente ammessa, anziché operare un secondo rinvio, avrebbe dovuto impugnare la legge regionale, in quanto, quest'ultima essendo stata riapprovata con una maggioranza diversa da quella che il Governo ritiene necessaria per la riapprovazione, doveva essere coerentemente considerata come viziata nel procedimento formativo.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione indicato in epigrafe è stato sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione a un atto di rinvio per il riesame che il Governo ha effettuato, per la seconda volta, nei confronti della legge intitolata "Norme in materia di riordinamento fondiario", sulla quale il Consiglio regionale aveva già deliberato dopo un precedente rinvio governativo. Poiché, secondo la ricostruzione fatta dalla ricorrente, la seconda votazione del Consiglio regionale è avvenuta su un testo legislativo nel quale erano state modificate soltanto le norme oggetto del primo rinvio, la Regione ritiene che il Governo abbia reiterato l'atto di rinvio in contrasto con l'art. 29 dello Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), il quale riproduce sostanzialmente il meccanismo di controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 della Costituzione. Su tale base, la stessa Regione chiede che la Corte dichiari che non spetta al Governo reiterare il rinvio per il riesame di una stessa legge e, di conseguenza, annulli il secondo rinvio effettuato dal Governo.

2. - Con la sentenza n. 158 del 1988, questa Corte ha affermato che il sistema di controllo delle leggi regionali previsto dall'art. 127 della Costituzione (e, quindi, anche quello, identico, contenuto nell'art. 29 dello Statuto friulano) non permette che il Governo possa reiterare il rinvio di una stessa legge al Consiglio regionale perché ne riesamini il contenuto alla luce delle censure da esso formulate. Il divieto di reiterazione si desume chiaramente tanto dalla lettura delle norme costituzionali che regolano il rinvio, quanto dai principi ispiratori sottesi all'intero meccanismo di controllo ivi previsto.

Gli artt. 127 della Costituzione e 29 dello Statuto friulano stabiliscono, infatti, che, nel caso di rinvio di una legge regionale, "ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti", la legge stessa è promulgata, se, entro quindici giorni dalla nuova comunicazione, il Governo della Repubblica non promuova la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito, per contrasto di interessi, davanti alle Camere. Ancor più chiaramente, l'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nell'interpretare le predette norme costituzionali, stabilisce 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".

Questa interpretazione letterale è confermata da una valutazione dell'istituto del rinvio per il riesame nell'ambito del complessivo sistema di controllo previsto dall'art. 127 della Costituzione (e dall'art. 29 dello Statuto friulano).

Se è vero, come questa Corte ha più volte affermato, che il rinvio entra in un procedimento di controllo unitario, nel senso che tra il rinvio e il ricorso deve sussistere una sostanziale corrispondenza dei motivi addotti e, quindi, una medesima valutazione della contrarietà della legge alla Costituzione (v. sentt. nn. 147 del 1972, 212 del 1976, 107 del 1983, 72 del 1985, 217 del 1987 e 726 del 1988), è pur vero che quella del rinvio costituisce una fase procedimentale dotata di caratteri suoi propri e distinta, quanto a funzione, dalle altre fasi del controllo, nel senso che è semplicemente diretto a produrre effetti sospensivi in relazione alla promulgazione della legge regionale sottoposta al controllo. Come esercizio di un potere volto a innescare un momento di riflessione del legislatore regionale in ordine ai rilievi formulati, il rinvio si esaurisce nella posizione di un vincolo al Consiglio regionale di riconsiderare la legge che ne è stata oggetto (sempreché, ovviamente, intenda proseguire l'iter legislativo), vincolo che può essere rimosso ove il Consiglio stesso riapprovi, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione (e dell'art. 29 dello Statuto friulano), la medesima legge. In tal caso, il Governo non può esercitare di nuovo il potere di rinvio, che ha già consumato, ma, ove ritenga che la Regione non si sia conformata ai propri rilievi, può soltanto passare alla seconda fase del controllo, promuovendo, con un ricorso alla Corte costituzionale (o, nel caso di contrasto d'interessi, al Parlamento), l'accertamento definitivo sulla fondatezza delle censure inizialmente formulate nel rinvio e sviluppate, poi, nel ricorso. Il sistema di termini brevi e certi, fissati direttamente dalla Costituzione tanto per il rinvio (trenta giorni) quanto per il ricorso (quindici giorni), testimonia la volontà del Costituente di concepire l'atto di rinvio come esercizio di un potere non ripetibile, volto a produrre una sospensione dell'iter legislativo non protraibile per lungo tempo ad arbitrio di una o di ambedue le parti coinvolte nel relativo sub-procedimento.

3. - Il divieto di reiterazione del rinvio opera soltanto sulla premessa che oggetto della seconda approvazione compiuta dal Consiglio regionale sia la stessa legge precedentemente rinviata. Quando, invece, il legislatore regionale decida, nel rispetto delle norme del proprio regolamento consiliare, di deliberare una legge nuova, ancorché contenente parti identiche a quella colpita dal rinvio, il divieto non opera più e il Governo può esercitare ancora il proprio potere di 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" (sent. n. 158 del 1988).

Nel definire, in relazione al problema ricordato, i criteri per decidere in quali casi si sia in presenza di una stessa legge ovvero di una legge nuova, questa Corte ha via via messo a punto la propria interpretazione dell'art. 127 della Costituzione in stretta correlazione con le prassi effettivamente instauratesi nell'applicazione delle norme costituzionali sul rinvio e, in particolare, con i problemi (e, talora, gli abusi) che ne sono conseguiti in ordine al rispetto pieno e sostanziale delle stesse norme costituzionali.

In un primo tempo, la Corte si è orientata nel senso di considerare come "nuove" soltanto le leggi contenenti modifiche sostanziali al testo originario, in modo da ritenere di essere in presenza della stessa legge anche quando questa fosse stata leggermente modificata in sede di riapprovazione (v. sentt. nn. 132 del 1975 e 9 del 1976). Successivamente, però, riflettendo sulla labilità e sulla equivocità della linea di confine tra modificazioni sostanziali e modificazioni marginali (oltreché di altre analoghe), la Corte ha tentato di porre fine alle numerose contestazioni e alle discutibili prassi allora instauratesi adottando un criterio di definizione rigido, tale da escludere il benché minimo spazio di discrezionalità, consistente nel considerare come "non nuova" soltanto la legge che fosse stata riapprovata dal Consiglio regionale "nel medesimo identico testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione e del successivo rinvio" (sent. n. 40 del 1977). In tal modo, qualsiasi modifica apportata dal Consiglio regionale nel corso della seconda approvazione, anche se del tutto marginale o semplicemente formale e anche se operata al solo fine di conformarsi alle osservazioni governative, avrebbe portato a considerare la legge come "nuova" e, quindi, potenzialmente

soggetta a rinvio.

Tuttavia, anche in presenza di un criterio del genere, non sono mancati consistenti fenomeni che hanno suscitato gravi perplessità. In particolare, l'insistita prassi dei c.d. rinvii plurimi ha prodotto tanto una sostanziale elusione delle norme e dei termini stabiliti dalla Costituzione, quanto un pratico stravolgimento del significato costituzionale dell'istituto del rinvio per riesame. La funzione di quest'ultimo, consistente nell'innesco di una fase di riflessione del legislatore regionale in ordine alle osservazioni governative, è risultata praticamente vanificata dalla rigida alternativa che, di fronte a un rinvio, si poneva, grazie anche al criterio formale adottato per definire una legge come "nuova", al Consiglio regionale: riapprovare la legge nel suo testo originario per resistere al Governo senza prendere in alcuna considerazione le sue osservazioni oppure dare inizio a una serie di modifiche parziali e di rinvii che alla lunga avrebbe portato a un testo in qualche modo "concordato" con l'organo di controllo.

In ragione di ciò, la Corte, con la sentenza n. 158 del 1988, ha corretto i criteri precedentemente enunciati, ritenendo di considerare come identica o "non-nuova", ai fini dell'applicazione dell'art. 127 della Costituzione, non solo la legge cui non fosse stata apportata alcuna modifica in sede di riapprovazione, ma anche quella le cui modifiche non fossero tali da comportare un mutamento del proprio significato normativo. In tale valutazione, ha precisato la Corte nella stessa occasione, vanno comunque considerate ininfluenti sia le modifiche relative a parti esterne al contenuto dispositivo della legge (ad esempio, la disciplina della vacatio legis o delle clausole d'urgenza), sia le modifiche attinenti alle norme di copertura finanziaria che si siano rese necessarie a causa del tempo trascorso tra la prima e la seconda deliberazione del Consiglio regionale (ad esempio, imputazione delle spese al bilancio dell'anno successivo a quello relativo alla prima stesura), sia le modifiche concernenti le norme incise dalle censure formulate dal Governo. Queste ultime, in particolare, non possono essere considerate rilevanti al fine di ritenere una legge come "nuova", poiché, come si è già precisato, il sistema di termini brevi e certi stabiliti dalla Costituzione sta ad attestare che la funzione del rinvio consiste nel sospendere la promulgazione al fine di stimolare una pronta conformazione della legge o, quantomeno, una riflessione sulla compatibilità della stessa rispetto ai parametri di legittimità (o di merito) invocati, compatibilità sulla quale, in caso di contrasto tra Governo e regioni, è giudice definitivo la Corte costituzionale (o il Parlamento).

4. - Nell'interpretare la posizione della Corte, l'Avvocatura dello Stato ritiene che, sulla sua base, occorrerebbe considerare come determinante, al fine di stabilire se la legge adottata in seconda votazione sia "nuova", l'atteggiamento o, persino, l'intenzione imputabile al Consiglio regionale in sede di riesame della legge stessa.

Ma così non è, poiché, come è stato appena ribadito, determinante è il dato obiettivo relativo alla natura e all'oggetto delle modifiche apportate. Infatti, contrariamente a quanto suppone l'Avvocatura dello Stato, è il contenuto effettivo della deliberazione l'elemento decisivo per la valutazione della "novità" della legge, e non già la maggioranza adottata o la votazione dell'inammissibilità degli emendamenti diretti a modificare le parti della legge non censurata dal rinvio. Pertanto, è in relazione ad esso che occorre valutare la legittimità della maggioranza adottata, e non viceversa. E se così non fosse, del resto, considerata l'impossibilità di rinvenire, nel caso, criteri di identità della legge di natura procedurale o meramente formale, si perverrebbe all'inammissibile risultato di riconoscere all'autore dell'atto da sottoporre al controllo il potere di determinare di volta in volta le possibili forme di controllo (rinvio o ricorso) sulla base di una supposta libertà di qualificare, in sede di riapprovazione, in un modo o nell'altro la legge rinviata.

5. - Alla luce dei principi posti dalla giurisprudenza costituzionale e ribaditi nei punti precedenti, se si guarda soltanto al contenuto normativo delle modifiche apportate dal Consiglio regionale friulano nel corso della nuova deliberazione della legge sul riordino

fondiario, si dovrebbe concludere che quelle modifiche non presentavano caratteri tali da indurre a ritenere che si trattasse di una legge "nuova". Il testo originario, infatti, è stato modificato dal Consiglio regionale soltanto in relazione a norme incise dalle censure contenute nel (primo) rinvio governativo, e non in relazione ad altre. Né rileva verificare se il legislatore regionale, operando tali modifiche, si sia effettivamente adeguato ai rilievi governativi o abbia tralasciato di considerare alcune osservazioni dell'organo di controllo, poiché ciò che è decisivo per qualificare una legge come "non-nuova" è il fatto che il Consiglio regionale non abbia modificato, come nel caso non ha modificato, norme diverse da quelle incise dal rinvio. È pertanto ininfluente, ai fini della risoluzione del problema, tanto l'osservazione dell'Avvocatura dello Stato per la quale il legislatore regionale non si sarebbe adeguato ai dubbi di costituzionalità espressi dal rinvio in relazione agli artt. 9, secondo comma, 42, 43 e 44 della Costituzione, quanto l'osservazione della Regione, peraltro in sé corretta, secondo la quale quei rilievi non costituiscono vere e proprie censure, mancando in essi qualsiasi riferimento alle disposizioni della legge rinviata che il Governo assumeva come contrastanti con quei parametri.

Ciò non ostante, poiché la nuova deliberazione del Consiglio regionale sulla legge rinviata è avvenuta a maggioranza semplice, e non già a maggioranza assoluta dei componenti, come prescrive invece l'art. 29 dello Statuto friulano (oltreché l'art. 127 della Costituzione), la legge non può considerarsi (ri-)approvata.

Non può, infatti, sostenersi, contrariamente a quanto afferma la Regione ricorrente, che, quando il Consiglio regionale intenda conformarsi ai rilievi governativi, sia sufficiente, perché la legge possa esser considerata riapprovata, la maggioranza semplice. Nella configurazione che ne dà la Costituzione, il rinvio è delineato come un vero e proprio veto sospensivo, che il Governo può, motivatamente apporre, prima della promulgazione della legge, a tutela di interessi o di valori superiori. In altre parole, con l'atto di rinvio per il riesame il Governo non formula semplici consigli od osservazioni che il legislatore regionale può superare con la riapprovazione della legge a maggioranza semplice (cioè con la stessa maggioranza necessaria alla sua deliberazione ordinaria), ma esercita, piuttosto, un potere di blocco, se pure non definitivo, nei confronti dell'intera legge, che il Consiglio regionale può rimuovere soltanto con la maggioranza assoluta dei propri componenti, cioè con un rafforzamento del consenso necessario per la comune approvazione delle leggi (e salva sempre la possibilità del Governo di adire la Corte costituzionale o il Parlamento). Poiché, dunque, tale maggioranza è richiesta al mero fine di superare il veto sospensivo espresso con il rinvio e in nessun modo costituisce un requisito logicamente collegato all'atteggiamento sostanziale che il Consiglio regionale intende tenere di fronte alle censure mossegli, essa deve sussistere in ogni caso in cui la seconda deliberazione sulla legge rinviata abbia obiettivamente il valore di una riapprovazione dello stesso atto legislativo (v. anche sentt. nn. 8 del 1967, 92, 153 e 235 del 1976).

Per tali ragioni, dal momento che la legge rinviata andava oggettivamente considerata come "non-nuova" e dal momento che nella deliberazione successiva al (primo) rinvio non è stata raggiunta la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, il Presidente di quest'ultimo collegio avrebbe dovuto dichiarare la legge stessa "non approvata", ai sensi dell'art. 29, secondo comma, dello Statuto friulano. In ogni caso, in seguito alla suddetta deliberazione la legge non può essere considerata come promulgabile e, conseguentemente, il ricorso per conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia va dichiarato inammissibile per mancanza di interesse della ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione in relazione al secondo atto di rinvio governativo della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia dal titolo "Norme in materia di riordinamento fondiario", riapprovata il 10 febbraio 1988, in riferimento all'art. 29 del suo Statuto (L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1), proposto dalla suddetta regione con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 3 marzo 1989.

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.