

Ratifica consiliare della delibera giuntale di ricorrere contro le leggi statali in Trentino – Alto Adige: quando il rigore sembra eccessivo e ingiustificato

di Emanuele Rossi *

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2012)

1. Con la sentenza in epigrafe, la Corte “riscopre il rigore” sulle regole processuali del giudizio in via principale¹, come in altre occasioni avvenuto. In particolare, ritiene che la ratifica del Consiglio provinciale di Trento (necessaria ai sensi dello statuto regionale del Trentino – Alto Adige) della delibera della Giunta provinciale non possa intervenire oltre il termine previsto dalla legge per il deposito del ricorso regionale avverso una legge o atto avente forza di legge dello Stato. Altri hanno già sottolineato la singolarità di una pronuncia che accerta ma non dichiara l’inammissibilità², sì che nella presente nota su tale aspetto non merita tornare. Piuttosto, conviene riflettere sulle ragioni dell’inammissibilità *accertata*, per valutarne la fondatezza ed i possibili esiti futuri.

A tal fine, occorre richiamare il quadro normativo (composito ed articolato) esistente, al fine di esaminarne la coerenza: in sé, e in relazione alla pronuncia della Corte.

Dunque, per quanto riguarda - in primo luogo ed in generale - il ricorso regionale avverso leggi statali, l’art. 127 Cost. si limita come noto a stabilire che “la Regione (...), può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto avente valore di legge”: tale disposizione non specifica dunque a chi spetti, tra gli organi regionali, deliberare il ricorso, mentre fissa un termine per la “promozione” della questione di costituzionalità. L’art. 32, comma 2, della legge n. 87/1953 – come modificato dall’art. 9, comma 2, della legge n. 131/2003 – precisa dunque che “la questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta”.

In sostanza, secondo la normativa statale che si applica a tutte le regioni ad autonomia ordinaria (ed anche in quelle ad autonomia speciale, ad eccezione del Trentino – Alto Adige³), la decisione sull’impugnazione è un atto di competenza dell’organo esecutivo regionale, che in nessun modo coinvolge il Consiglio regionale (salva ovviamente la possibilità di un’interlocuzione tra i due organi secondo le procedure definite dai singoli regolamenti consiliari regionali).

Analogamente avviene nel caso di ricorso statale avverso leggi regionali: in questo caso l’art. 127 Cost. demanda la competenza al “Governo”, mentre l’art. 31, comma 3, della legge n. 87/1953 precisa che “la questione di legittimità costituzionale è sollevata,

¹ Per riprendere una felice espressione di A. PERTICI, *La Corte sceglie il rigore: questione inammissibile per insufficiente definizione dell’oggetto e genericità della relativa motivazione*, in *Giur. cost.*, 2001, 660 ss.

² A. RUGGERI, *Una inammissibilità accertata ma non dichiarata, ovvero sia l’errore processuale scusabile della parte, in quanto indotto dallo stesso ... giudice (a prima lettura di Corte cost. n. 142 del 2012)*, in www.giurcost.it; A. MORELLI, *I limiti del bilanciamento: nuove regole processuali e affidamento della parte (nota a Corte cost. n. 142/2012)*, in www.federalismi.it

³ Negli statuti delle Regioni Sardegna, Friuli – Venezia Giulia e Valle d’Aosta non vi è una previsione specifica con riguardo all’organo legittimato a proporre ricorso, mentre lo statuto della Sicilia prevede, all’art. 30, che le leggi statali sono impugnate dal Presidente della Regione, “anche su voto dell’Assemblea regionale”: previsione interpretata dalla Corte (sembra doversi dedurre) come una mera possibilità e non invece come un obbligatorio intervento assembleare, tanto è vero che da quanto si deduce dalle motivazioni delle pronunce, anche di quelle successive alla decisione in commento, la Consulta non sembra porsi il problema di verificare se il “voto” via sia stato o meno, accontentandosi di rilevare che il ricorso è stato proposto dalla “Regione siciliana” (cfr., ad esempio, sentenze n. 143 e 184 del 2012).

previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città, dal Presidente del Consiglio dei ministri”. Come si vede, dunque, esiste un perfetto parallelismo tra le due previsioni richiamate: entrambe nel senso, come detto, di attribuire la competenza all’impugnazione all’organo titolare del potere esecutivo.

Per quanto riguarda il Trentino - Alto Adige, invece, la situazione è diversa, e la presente sentenza si riferisce proprio a questa differenza, traendone conseguenze assai rilevanti per la Regione e le Province interessate.

Infatti, l’art. 98, comma 1, dello statuto di autonomia⁴ stabilisce che “le leggi e gli atti aventi forza di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo *Consiglio*, per violazione del presente statuto o del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina” (corsivo aggiunto). La differenza è evidente: in questo caso la decisione “politica” non è di competenza della Giunta ma del Consiglio, e la prima è esclusa dal relativo procedimento. Viceversa, la Giunta riacquista competenza, sempre ai sensi dello statuto, in caso di urgenza: secondo l’art. 54, comma 1, n. 7, infatti, alla Giunta spetta “l’adozione, in caso di urgenza, di provvedimenti di competenza del Consiglio da sottoporsi per la ratifica al Consiglio stesso nella sua prima seduta”. In sostanza, dunque, il procedimento che lo statuto di autonomia prevede è il seguente: *di norma*, il Consiglio dovrebbe *prima* deliberare l’impugnazione e il Presidente dovrebbe *successivamente* provvedere; *in caso di urgenza*, invece, prima dovrebbe deliberare la Giunta, poi il Presidente propone ricorso e successivamente il Consiglio ratifica la delibera della Giunta (oppure ancora potrebbe avvenire che vi sia un caso di doppia urgenza, con il ricorso prima adottato dal Presidente, e successivamente sottoposto alla ratifica della Giunta in via d’urgenza e, successivamente ancora, alla ratifica del Consiglio⁵). Tutto ciò vale per il ricorso avverso leggi o atti aventi forza di legge statali: per quanto invece riguarda l’ipotesi di sollevazione di un conflitto di attribuzione nei confronti di un atto dello Stato l’art. 98 comma 3 stabilisce che la previa delibera è di competenza della Giunta e non del Consiglio (e perciò la situazione torna analoga rispetto a quella delle altre regioni)⁶.

Per completare il quadro normativo, occorre ricordare che - sia nel caso di ricorso regionale come di quello governativo - dal momento della notificazione decorre l’ulteriore termine previsto per il deposito del ricorso (dieci giorni dalla notificazione: artt. 31, comma 4, 32, comma 3, e 33, comma 3, della legge n. 87/1953). Dalla scadenza del termine per il deposito decorre infine il termine per la costituzione della parte convenuta in giudizio (trenta giorni: art. 19, comma 3, delle Norme integrative, come novellato nel 2008)⁷.

Alla luce di tale quadro deve dunque essere valutata l’affermazione della Corte: ovvero che nei casi di urgenza in Trentino – Alto Adige la ratifica da parte del Consiglio provinciale o regionale del provvedimento di urgenza della Giunta può bensì avvenire

⁴ Come modificato dalla legge cost. n. 1/1971, in forza della misura n. 62 del “Pacchetto” contenente le “misure a favore delle popolazioni altoatesine” adottato nel 1966: cfr. G. POSTAL, *L’attuazione del pacchetto e il nuovo statuto del 1972*, in G. MARCANTONI – G. POSTAL – R. TONIATTI (cur.), *Quarant’anni di autonomia*, vol. I, Trento, 2011, 60.

⁵ Più difficile da verificarsi è il caso in cui la ratifica del Consiglio intervenga direttamente sul ricorso presidenziale (vale a dire senza previo intervento della Giunta in via d’urgenza), sebbene questo potrebbe in teoria avvenire, nel caso in cui la prima seduta del Consiglio sia particolarmente vicina al ricorso presidenziale.

⁶ La *ratio* di tali previsioni, e della differenza tra ricorso avverso leggi e ricorso per conflitto di attribuzioni è forse dovuta ad un criterio logico: siccome la competenza legislativa è del Consiglio, ad esso spetta pure di ricorrere nei confronti di leggi ed atti aventi forza di legge; essendo invece attribuita la competenza amministrativa alla Giunta, ad essa spetta anche la sollevazione del conflitto.

⁷ Sulla valutazione di tali termini nella giurisprudenza costituzionale v., da ultimo, M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in Corte costituzionale, *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 244 ss.

dopo la proposizione del ricorso, ma prima della scadenza del termine del suo deposito, vale a dire entro dieci giorni dall'avvenuta notificazione.

2. Sin qui, dunque, il quadro normativo entro il quale si colloca la pronuncia (*recte*: la motivazione della pronuncia) della Corte. La quale si muove, seguendo una motivazione particolarmente accurata e puntuale, su un presupposto di fondo, ovvero la sostanziale identità, in merito al rapporto tra delibera collegiale e deliberazione presidenziale, di quanto previsto per tutte le regioni e quanto stabilito per il Trentino – Alto Adige. In altri termini, secondo la Corte, in entrambe le fattispecie il rapporto tra i due atti è soggetto alle medesime regole: e la circostanza che la delibera “collegiale” sia per tutte le regioni quella della Giunta (e per il livello nazionale del Consiglio dei ministri) e per il Trentino sia invece quella del Consiglio è indifferente rispetto alle conseguenze da applicare in ordine al procedimento che deve essere seguito. In entrambe le circostanze, dunque, il rapporto tra deliberazione individuale e deliberazione collegiale può, per ragioni di urgenza, essere ribaltato rispetto a quanto la norma di legge prevede: se infatti in via ordinaria la delibera collegiale dovrebbe essere precedente (“previa”, stabilisce appunto la legge), tuttavia le ragioni di urgenza possono indurre il Presidente a provvedere anche senza una previa delibera, purché intervenga successivamente la ratifica del provvedimento (prima del termine per il deposito). In Trentino – Alto Adige, va ribadito, l’urgenza comporta un intervento della Giunta (che altrimenti sarebbe esclusa), la cui delibera deve essere sottoposta a ratifica consiliare. Secondo la Corte, dunque, vi è perfetta analogia tra le due situazioni, sebbene a tale analogia si giunga per vie diverse: per la regione speciale in forza di espressa previsione statutaria, per le altre regioni in via giurisprudenziale.

Tale conclusione, ed il ragionamento che la sostiene, induce a verificare la correttezza della parificazione indicata e, di conseguenza, la coerenza dei principi che se ne traggono.

Un organo quale il Consiglio, infatti, ha tempi e modi di lavoro che sono tipici di un organo legislativo e non di un organo esecutivo: si pensi ad esempio che ogni delibera consiliare deve preventivamente essere sottoposta alla commissione consiliare competente, la quale (nel caso specifico del Trentino – Alto Adige, a norma del regolamento consiliare) ha trenta giorni di tempo per esprimere il proprio parere. Inoltre, le sedute del Consiglio sono programmate secondo un calendario definito annualmente (sulla base di una procedura che vede la partecipazione di organismi diversi, come peraltro avviene a livello del Parlamento nazionale); la convocazione a ciascuna seduta deve avvenire con almeno cinque giorni di anticipo rispetto alla data stabilita; il Consiglio può deliberare soltanto sugli argomenti iscritti all’ordine del giorno⁸. Ancora, si pensi ai casi in cui il Consiglio sia sciolto: se già nel periodo intercorrente tra l’atto di scioglimento e lo svolgimento delle elezioni appare oggettivamente difficile una convocazione dello stesso per ratificare le delibere di Giunta (salvo l’ulteriore problema della possibilità per il Consiglio in regime di scioglimento di esercitare tale competenza), una volta che le elezioni si siano svolte lo statuto (art. 48, ultimo comma) stabilisce che il Consiglio deve essere convocato entro venti giorni dalla proclamazione degli eletti, e secondo una regola generale la prima seduta è dedicata alla costituzione degli organi consiliari, senza quindi che sia possibile inserire all’ordine del giorno altri provvedimenti. In sostanza, vi è un lungo periodo nel quale, come in tutti gli organi elettivi, non è possibile esercitare la competenza in questione⁹.

⁸ Tutto ciò è accentuato nel caso di eventuale ricorso (non di una delle due Province) ma della Regione: la quale, secondo lo statuto, ha ben poche competenze ed il cui Consiglio (composto dai membri dei due Consigli provinciali) si riunisce molto saltuariamente: ai sensi dell’art. 34 dello statuto, in sessione ordinaria la prima settimana di ogni semestre.

⁹ Si deve segnalare al riguardo che una decisione della Corte aveva giustificato, per quanto riguarda il ricorso governativo avverso leggi regionali, la deroga alla normale procedura della previa delibera nell’ipotesi di una crisi parlamentare ed in presenza di un Governo incompleto a causa del ritardato giuramento di un

A fronte di tutto ciò, evidentemente diversa è la situazione della Giunta regionale (come anche del Consiglio dei ministri), che ha tempi e modalità di convocazione, come anche di svolgimento delle rispettive funzioni, tutt'affatto diversi: con riguardo ad esempio a quanto previsto nella Provincia di Trento (ma tale previsione è analoga in tutte le regioni), la Giunta provinciale è convocata di norma almeno due giorni prima di quello stabilito per la riunione, ma in caso di urgenza "la convocazione può avvenire, senza limiti temporali di preavviso, anche mediante comunicazione orale o telefonica, o altro idoneo mezzo" (art. 2 del Regolamento di Giunta). Per quanto riguarda l'ordine del giorno, lo stesso Regolamento ammette, "nei casi comprovati di urgenza e con l'assenso dei presenti, la presentazione e la trattazione di proposte recate fuori ordine del giorno" (art. 7). Anche nei casi di scioglimento del Consiglio o di dimissioni della Giunta, questa può essere comunque convocata per il disbrigo delle questioni urgenti. A ciò si aggiungano le considerazioni relative alle differenze tra un organo politico espressione di tutte le forze politiche rispetto ad un organo che è espressione di una maggioranza politica (almeno tendenzialmente) concorde e coesa: nel primo si pongono tutti quei problemi, connessi appunto alla sua composizione politico-rappresentativa, che possono anche fortemente incidere sulla sua funzionalità (si pensi ad esempio ai possibili problemi di presenza e verifica del numero legale, a prassi ostruzionistiche che possono essere poste in essere, e così via), e che viceversa non sussistono, o sussistono in forme assai più ridotte, nell'organo collegiale titolare del potere esecutivo.

3. Ma le differenze tra le due situazioni non sono soltanto connesse alle diversità tra i due organi, bensì anche alle ragioni sostanziali che sono alla base della previsione normativa di richiedere una previa delibera collegiale rispetto all'atto di impugnazione presidenziale.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, relativa al ricorso statale avverso leggi regionali, la necessità che i termini del ricorso siano tutti espressi e contenuti, sebbene sinteticamente, nella delibera consiliare risponde ad "un'esigenza non di natura formale ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale": un atto che esprime infatti "una scelta di politica istituzionale"¹⁰. Coerentemente con tale assunto, sono state come noto numerose le decisioni di inammissibilità motivate per la mancata corrispondenza tra delibera del Consiglio dei ministri e ricorso presidenziale. In sostanziale analogia, e stante anche le speculari previsioni normative, si è ritenuto che le stesse ragioni valgano a ritenere necessaria la corrispondenza della delibera della Giunta regionale rispetto al ricorso del Presidente della Regione, sebbene sia possibile ritenere che le due situazioni non siano del tutto assimilabili¹¹.

Al di là comunque di tale ultimo aspetto, da più parti e da tempo sono state avanzate perplessità di ordine generale in ordine all'opportunità ed effettiva utilità del principio esposto, con riguardo alle sue modalità applicative: sul versante statale, risulta infatti assai problematico attribuire alla competenza del Consiglio dei ministri la valutazione di tutte le delibere legislative approvate dai Consigli regionali, il cui numero è ovviamente assai consistente ed i cui oggetti offrono una varietà e -talvolta- una specificità che rendono l'esame di un organo collegiale, per di più impegnato nel disbrigo di altre e più complesse

ministro (sentenza n. 147/1972): ragioni che dovrebbero valere, in analogia, anche nel caso di scioglimento del Consiglio.

¹⁰ Su ciò v., M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte*, cit., 203 ss.; nonché, da ultimo, A. PERTICI, *Giudizio in via d'azione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, 2012, 414 ss.

¹¹ Mentre infatti nel caso della delibera del Consiglio dei ministri essa risponde all'esigenza di garantire la provenienza del ricorso da un organo che può farsi veramente carico della protezione del valore dell'unità ed indivisibilità dell'ordinamento (così ad es. T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, V ed., Milano, 2000, 397), nel caso di ricorso regionale le ragioni non possono essere evidentemente le stesse.

competenze, materialmente impossibile, frutto pertanto di un'interpretazione delle disposizioni procedurali "troppo rigorosa, quanto anche formalistica"¹². In verità, la prassi prevalente in ordine al rinvio governativo si è data carico di superare tali difficoltà: in passato si sono verificati casi, infatti, in cui la delibera è stata adottata dal solo Ministro per le Regioni, talvolta con l'appoggio dei capi delle c.d. delegazioni al governo dei partiti della maggioranza, pur rimanendo la formale iscrizione di tutti i provvedimenti di rinvio nel verbale del Consiglio dei ministri¹³. Per razionalizzare la procedura, ed evitare prassi elusive (quali ad esempio quelle di "utilizzo di sedute precedenti"¹⁴), nel corso del tempo sono stati adottati provvedimenti tendenti a definire una procedura standard, quali quelli emanati dal Governo Prodi I, su impulso dell'allora Ministro degli Affari regionali Franco Bassanini, e dal Governo Prodi II, ad opera del Ministro degli affari regionali in data 26 giugno 2006¹⁵.

Tenendo conto di quanto detto, il principio della collegialità, stabilito nella normativa vigente e rafforzato dall'orientamento giurisprudenziale indicato, rischia di marcare una distanza netta tra regola formale e regola sostanziale o, meglio, tra regola da applicare e regola concretamente ed effettivamente applicata: qualcuno ha in passato parlato di "finta" sede collegiale¹⁶ ad indicare la distanza indicata.

Ma nel caso del Trentino – Alto Adige la situazione è ancora diversa, giacché nei casi di urgenza sopra indicati la delibera di Giunta già esiste, e la delibera del Consiglio costituisce la ratifica di essa (e non invece del ricorso presidenziale)¹⁷. Ragionando in termini di forma di governo, e quindi di rispetto delle esigenze sostanziali di attribuzione delle responsabilità in relazione alla legittimazione democratica degli organi cui sono demandate le funzioni, si deve quindi rilevare che quelle garanzie richieste dalla Corte trovano sufficiente risposta nelle delibera giuntale, anche con riguardo al Trentino – Alto Adige: ed infatti, per quanto riguarda in particolare la Provincia autonoma di Trento (cui, giova ricordare, si riferisce la presente pronuncia), con la riforma statutaria adottata nel 2001 la forma di governo di quella Provincia è stata definita di tipo "semiparlamentare", la cui logica "è di porre sul medesimo piano, sotto il profilo dell'investitura elettorale diretta, tanto l'esecutivo quanto l'assemblea legislativa"¹⁸. Per queste ragioni non mi pare ravvisabile un motivo specifico, con riguardo all'ordinamento trentino, per ritenere che se per tutte le regioni la "scelta di politica istituzionale" possa essere definita dalla Giunta, per il Trentino questo non valga¹⁹: fermo restando che la scelta di un coinvolgimento dei consigli potrebbe risultare opportuna – almeno in determinate forme – con riguardo ad

¹² Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 315.

¹³ F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976, 92-93.

¹⁴ F. GIZZI, *Aspetti problematici del rinvio delle leggi regionali*, in *Quad. reg.*, 1986, 879.

¹⁵ Su ciò v. F. DAL CANTO – E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, 187 ss.

¹⁶ M. CARLI, *La razionalizzazione dei controlli sulla legge regionale. L'occasione della riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Politica del diritto*, 1987, 532.

¹⁷ Diversamente nell'ipotesi prevista come ordinaria, in cui, come detto, il provvedimento presidenziale riceverebbe diretta legittimazione dalla delibera consiliare, senza alcun intervento della Giunta: ma mi pare un'ipotesi del tutto teorica.

¹⁸ Così R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in G. MARCANTONI – G. POSTAL – R. TONIATTI (cur.), *Quarant'anni di autonomia*, cit., 302-3.

¹⁹ Ed infatti secondo A. PIZZORUSSO, *Commento allo statuto del Trentino – Alto Adige*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO), Bologna - Roma, 1995, 565, la procedura di impugnazione per tale ordinamento va ritenuta simile a quella vigente per le altre regioni. A ciò si aggiunga "l'ampia attività di controllo sull'esecutivo" che i Consigli del Trentino – Alto Adige, al pari di quelli delle altre regioni a statuto speciale, svolgono nei confronti delle giunte, che risulta quantitativamente e sostanzialmente maggiore di quella realizzata nelle regioni a statuto ordinario, come osserva da ultimo I. RUGGIU, *Le peculiarità dei Consigli nelle Regioni speciali*, in AA. VV., *Nuove regole per i nuovi Consigli regionali, Il Filangieri*, Napoli, 2010, 308.

ogni ordinamento regionale²⁰, non sembra proprio che le particolarità dell'ordinamento trentino e altoatesino, ed in specie le misure previste a tutela delle minoranze linguistiche (che hanno riflessi sia sulla composizione del Consiglio come anche della Giunta), siano in grado di giustificare un trattamento differenziato nel problema che qui si pone.

4. Quanto sin qui detto potrebbe da un lato portare a riconsiderare, in sede di eventuale revisione statutaria, la regola posta dall'art. 98, comma 1, mentre alla Corte spetta ovviamente il dovere di farne applicazione: la diversità tra il Trentino – Alto Adige e le altre regioni non è infatti evidentemente voluta e cercata dalla Corte, ma è posta dalla normativa costituzionale.

Tuttavia il problema in questione, lo si ricorda, non riguarda la spettanza del potere di ratifica della delibera d'urgenza (che è definita dallo statuto), ma il profilo dei termini in cui la stessa deve pervenire, ovvero - stando alla presente pronuncia della Corte - dieci giorni successivi alla notifica. Nel caso specifico in questione, il ricorso è stato depositato il 21 settembre 2011: la ratifica dell'impugnazione è stata deliberata dal Consiglio provinciale l'8 novembre (ed è pervenuta alla Corte il 19 dicembre 2011), comunque ben prima della data fissata per la trattazione in udienza, che si è svolta il 17 aprile 2012. Dunque non sembra che la ritardata ratifica abbia avuto conseguenze sull'attività della Corte, anche perché il termine (che la motivazione della sentenza si preoccupa di definire "ordinatorio") per la fissazione dell'udienza (ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, come modificato dalla legge n. 131/2003) è stato abbondantemente derogato (l'udienza è stata fissata non novanta ma circa duecentotto giorni dopo il deposito del ricorso²¹). Nondimeno, la sentenza motiva puntualmente le ragioni che inducono a ritenere il termine per il deposito vincolante per la ratifica consiliare: vi si legge infatti che esse mirano a "garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale", precisandosi che alcune tra queste si riferiscono ai diritti di difesa della/e parte/i resistente/i (in quanto, secondo la Corte, è dal momento del deposito che decorrono i termini per la loro costituzione ed è lo stesso deposito che fissa definitivamente il *thema decidendum*), altri alla più generale funzionalità del processo costituzionale (sempre secondo la Corte, è dallo stesso termine che si instaura il rapporto processuale con la Corte e decorre il termine ordinatorio per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso). E tuttavia, come si dirà, le due esigenze devono essere distintamente considerate e valutate, anche in relazione alla loro importanza e conseguentemente al loro ruolo in un'operazione di bilanciamento con altre esigenze meritevoli di tutela.

²⁰ In alcuni statuti regionali ad autonomia ordinaria è già previsto un coinvolgimento del Consiglio nella fase di ricorso alla Corte costituzionale, peraltro limitatamente alla previsione di un obbligo della Giunta di informare il Consiglio e ad un potere di quest'ultimo di proporre al Presidente della Giunta la sollevazione del ricorso: cfr. N. MACCABINI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010, 103.

²¹ A questo riguardo va segnalata la prassi interpretativa che la Corte segue costantemente nell'applicare la disposizione legislativa indicata: per la Corte, il termine di trenta giorni stabilito dalla legge per la fissazione dell'udienza di discussione è considerato rispettato ove in tale termine sia emanato il decreto con cui il Presidente della Corte fissa l'udienza di trattazione, mentre quest'ultima può essere celebrata *ad libitum* in una qualsiasi data posteriore (e addirittura può essere rinviata con successiva determinazione presidenziale). Tralasciando ogni valutazione sulla correttezza di siffatta interpretazione (che rischia di vanificare la *ratio* della stessa previsione), possono comunque essere segnalate due conseguenze. La prima: che in relazione a tale interpretazione risulta ancor meno grave la mancata ratifica del provvedimento di impugnazione entro il termine del deposito; la seconda: che in tal modo si dovrebbe almeno evitare di qualificare lo stesso termine come ordinatorio (come invece fa la Corte anche in questa sentenza). Sulla prassi interpretativa della Corte e per rilievi critici in ordine ad essa cfr. A. VUOLO, *La tutela cautelare nel processo costituzionale*, in E. BINDI – M. PERINI – A. PISANESCHI, *I principi generali del processo comune ed il loro adattamento alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, 2008, 160 nota 21; F. RAIA, *La gestione dei tempi nei processi costituzionali: un elemento di problematica compatibilità con la funzione giurisdizionale svolta dalla Corte*, ivi, 451.

In verità nel passaggio successivo della motivazione sembra che la ragione del rigore sia prevalentemente, se non esclusivamente, indirizzata alla garanzia dei diritti della difesa²²: ciò induce a domandarsi se effettivamente il mancato rispetto del termine fissato dalla Corte possa pregiudicare i diritti della parte resistente. Per analizzare tale aspetto, occorre soffermarsi sui possibili contenuti dell'atto di ratifica. Ragionando in astratto, esso potrebbe produrre sul ricorso due potenziali e alternativi effetti: la ratifica può essere deliberata oppure può essere negata (vedremo subito che una terza via non sembra possibile). Quali le conseguenze, nelle due ipotesi, per i diritti di difesa della parte resistente? Nel primo caso, nessuno: la ratifica non comporta alcuna variazione rispetto al ricorso proposto, nei termini di cui la parte viene a conoscenza al momento della notifica. Nella seconda ipotesi, invece, la mancata ratifica comporta - in generale - la perdita di efficacia *ex nunc* del provvedimento adottato in via d'urgenza (che nella nostra ipotesi è la deliberazione della Giunta con cui è autorizzato il ricorso presidenziale: cadendo la prima cadrebbe anche il secondo): di conseguenza, con riguardo al caso in questione, la mancata ratifica consiglierebbe il ritiro del ricorso, ovvero la dichiarazione di inammissibilità dello stesso da parte della Corte (torneremo su questo punto). In sostanza, dunque, non mi pare che anche in questa circostanza possa esservi violazione dei diritti della difesa: vi potrà essere certamente un'attività processuale che poi si rivelerà inutile, con conseguenze sul piano dell'economia processuale e quindi dell'efficienza generale del sistema di giustizia costituzionale, ma tale da non incidere comunque sui diritti di difesa della parte resistente.

Per completezza di analisi, dobbiamo considerare tuttavia una terza ipotesi (potenzialmente incidente sul diritto di difesa della parte resistente), che peraltro dovrebbe escludersi alla luce di quanto si dirà: vale a dire l'eventualità di una "ratifica parziale", ovvero di una delibera di ratifica con la quale il Consiglio esprima parere favorevole ad una parte dell'atto di urgenza, e per altra parte contrario.

Prima di analizzare le possibili conseguenze di tale provvedimento per quanto qui interessa, occorre analizzarne la sua ammissibilità. Secondo i principi generali, la ratifica si configura come "il provvedimento con cui l'organo competente dichiara di appropriarsi della fattispecie di un atto posto in essere da un organo incompetente, ma legittimato a provvedere ricorrendo taluni fatti permissivi eccezionali"²³: come tale, essa "non tende ad eliminare un vizio dell'atto, ma consiste in un'adesione che l'organo, che normalmente sarebbe stato competente per l'emanazione dell'atto, dà all'organo che si è assunta la potestà di provvedere in caso di urgenza"²⁴. Per questo, prosegue ancora la dottrina, la ratifica, stante la sua natura dichiarativa²⁵, non consente l'"eliminazione dei vizi di cui l'atto fosse inficiato, essendo diretta solo a far proprio l'atto di un determinato organo da parte di un altro"²⁶. E, dunque, se tale è l'atto di ratifica, non è evidentemente possibile con esso

²² Il rispetto dei termini di ratifica "è diretto a garantire alla parte resistente la possibilità di manifestare la propria volontà di opporsi al ricorso (costituendosi in giudizio) dopo che l'atto di impugnazione deliberato dall'organo solo provvisoriamente competente si sia definitivamente consolidato con la ratifica e dopo che questa sia stata prodotta in giudizio entro il termine perentorio fissato al ricorrente per il deposito in cancelleria del ricorso. Diversamente, si imporrebbe irragionevolmente alla parte resistente di costituirsi in giudizio quando ancora non è stata perfezionata e definitivamente accertata la volontà del ricorrente di proporre il ricorso".

²³ M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1970, 1035.

²⁴ G. SANTANIELLO, *Ratifica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 706.

²⁵ Così L. MAZZAROLLI, *Ratifica, II) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991, 6, per il quale la ratifica non può considerarsi come un atto di riesame bensì come atto con cui si manifesta adesione a quanto compiuto dall'organo che ha provveduto in via d'urgenza.

²⁶ G. SANTANIELLO, *op. loc. cit.* In senso analogo, da ultimo, M. IMMORDINO, *I provvedimenti amministrativi di secondo grado*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II ed., Torino, 2011, 314 e ss. (spec. 342), la quale, evidenziata l'inidoneità del provvedimento di ratifica a sanare eventuali vizi del provvedimento ratificato, precisa come mediante l'emanazione del primo "l'autorità competente in via

modificare il contenuto dell'atto da ratificare: ed infatti il soggetto ratificante, con il proprio atto, non *approva* il provvedimento adottato in via d'urgenza (altrimenti si tratterebbe di una *approvazione*, appunto, e non una *ratifica*), ma fa proprio un atto posto in essere legittimamente, ma a titolo provvisorio, da un altro agente che abbia operato in vece di esso²⁷. Tali principi, elaborati in ambito di diritto amministrativo, mi paiono pienamente trasfondibili anche ai rapporti tra organi politici (regionali o della Provincia autonoma), essendo propri della nozione generale di "ratifica".

Se dunque le cose stanno così, la ratifica può essere solo un sì o un no: ed il problema legato ai diritti della difesa si può fermare a quanto sopra detto.

Ma anche immaginando, per puro scrupolo, che sia possibile un atto di ratifica che non si limiti ad approvare o respingere l'atto urgente, ma sia in grado di incidere sul contenuto dell'atto²⁸, è logicamente da escludere l'eventualità che la delibera di ratifica possa *ampliare* il *thema decidendum*: al massimo potrebbe *ridurlo*, ad esempio limitando l'impugnazione ad alcuni articoli della legge statale e non ad altri contenuti nel ricorso, ovvero riducendo i parametri costituzionali individuati, e così via. Se così fosse, e quindi anche ammettendo che l'atto di ratifica snaturi se stesso e diventi una sorta di atto approvativo, occorre domandarsi se tale riduzione sia potenzialmente idonea a limitare il diritto di difesa della parte resistente. E' del tutto evidente che così non è: si potrà produrre l'effetto (ancora una volta) di costringere la stessa ad un lavoro in parte inutile (come nell'ipotesi precedente), ma non mi pare proprio che la stessa possa essere dimidiata nei suoi diritti se il ricorso si riduce rispetto alla sua originaria conformazione.

Detto questo, e dunque confutata la tesi che la ritardata ratifica possa incidere sui diritti della difesa, restano tuttavia da considerare le possibili ricadute del "ritardato" (secondo la Corte) atto di notifica sul processo costituzionale complessivamente inteso: in tal senso si potrebbe sostenere che fino a che il provvedimento di ricorso non sia definitivo si produce una situazione generale di incertezza, che certo non favorisce un corretto svolgimento dell'attività processuale.

L'obiezione è certamente fondata: e tuttavia deve essere valutata alla luce del necessario bilanciamento con altre esigenze meritevoli di tutela. Ed allora il rapporto che mi pare venga in questione riguarda da un lato le esigenze appena indicate, e dall'altro la garanzia dei diritti al ricorso delle Province di Trento e Bolzano e della Regione Trentino – Alto Adige. In altri termini, se per salvaguardare i principi e le esigenze appena espressi, si pregiudica di fatto, e in numerose circostanze, la possibilità riconosciuta dallo statuto di ricorrere nei confronti delle leggi statali, è ragionevole adottare la regola imposta dalla Corte? A me pare di no. Non credo si debba particolarmente approfondire l'analisi sulle tecniche del bilanciamento e sulla loro applicabilità al caso di specie: pare evidente, infatti, che nell'ordinamento del Trentino – Alto Adige (vale a dire nelle due Province e nella Regione) la possibilità di salvaguardare la rigidità del proprio statuto nei confronti di leggi statali potenzialmente lesive di esso sia da considerare sicuramente prevalente rispetto

ordinaria fa proprio, stabilizzandone in via definitiva i relativi effetti – senza soluzione di continuità e cioè con efficacia *ex tunc* – un atto adottato da un organo non competente ma al quale la legge riconosce una legittimazione straordinaria e, quindi, una competenza temporanea, in presenza di particolari circostanze di urgenza, alla sua adozione".

²⁷ A. M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, XIII ed., Napoli, 1982, 630. In tal senso anche D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2007, 368, ove si evidenzia la necessità di distinguere la ratifica dalla convalida; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, 565.

²⁸ Magari ragionando sul ruolo del Consiglio nella forma di governo regionale e sulle competenze ad esso attribuite, e in forza delle previsioni statutarie ricordate alla nota 20. Secondo T. MARTINES – A. RUGGERI – S. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Milano, 2008, 302, in tali ipotesi "il ricorso presentato senza che sia prestata osservanza a previsioni di questo tenore sarebbe da considerare parimenti ammissibile, ferma restando la eventuale chiamata a responsabilità politica della Giunta di fronte al Consiglio".

all'aggravio procedurale che può (in astratta e del tutto remota ipotesi) prodursi ed all'incertezza (anch'essa del tutto astratta e remota) sul giudizio instaurato.

5. Merita ancora sottolineare un punto, cui in precedenza si è fatto cenno: le conseguenze di un eventuale diniego di ratifica da parte dell'organo competente. L'unico precedente che si ricordi risale alla sentenza n. 461/1992, richiamata anche nella motivazione della presente pronuncia. In quell'occasione, il Consiglio provinciale non aveva ratificato la deliberazione della Giunta di impugnazione della legge statale: a seguito di ciò, la Provincia aveva rinunciato al ricorso e la Corte aveva dichiarato estinto il giudizio (senza neppure dar conto dell'accettazione della controparte, tra l'altro).

Secondo la presente pronuncia, la decisione del 1992 non contraddice l'indirizzo giurisprudenziale ora affermato, in quanto "la rinuncia del ricorrente (sia esso dotato o no di una definitiva capacità processuale), nel caso di accettazione del resistente costituito o nel caso in cui il resistente non sia costituito, comporta di per sé l'estinzione del giudizio ed impedisce, al pari delle ipotesi di cessazione della materia del contendere, la valutazione da parte della Corte della sussistenza del presupposto della *legitimitatio ad processum*". Tralasciando la parificazione, seppur limitatamente al punto specifico, tra le ipotesi di estinzione per rinuncia e di cessazione della materia del contendere (su cui dirò subito), non pare che questa affermazione sia corretta in relazione alle regole processuali ed all'*iter* logico da seguire nell'esame delle questioni procedurali.

Qualora infatti via sia diniego di ratifica, ma anche nell'ipotesi in cui la ratifica non sia ancora deliberata nel momento in cui la Corte si trova a valutare la questione (ovvero dal giorno dell'udienza), la decisione deve essere di inammissibilità, per carenza di un requisito essenziale del ricorso. L'estinzione, infatti, si deve concepire come un'eventualità necessariamente derivante da una corretta insaturazione del giudizio: un giudizio può estinguersi quando è correttamente instaurato, non quando ne manchino i presupposti essenziali.

Come si è detto, in base alla normativa vigente, la legittimazione "*ad processum*" è riconosciuta, sul lato *attivo*, al "Governo della Repubblica" per quanto attiene alla proposizione del ricorso nei confronti delle delibere legislative regionali (ex art. 127 Cost.), e alla "Regione (...) con deliberazione della Giunta regionale" per ricorso nei confronti di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (ex art. 2 della l. cost. 9 febbraio 1948 n. 1). Sul lato *passivo*, invece, la qualità di parte processuale è riconosciuta "al Presidente della Giunta regionale" (art. 31, comma 2) e "al Presidente del Consiglio dei Ministri". Se dunque un ricorso fosse proposto da un soggetto incompetente (ad esempio un ministro o un assessore regionale, e così via), e se prima della decisione intervenisse rinuncia (con il problema di cui subito dirò, relativo al soggetto legittimato a rinunciare), la Corte non potrebbe fare altro che dichiarare l'estinzione del giudizio e non l'inammissibilità del ricorso? Mi pare evidente che la legittimazione processuale è un presupposto che deve essere valutato prima di ogni altro, per coerenza logica e dunque processuale. Ciò anche in quanto si rischierebbe, contrariamente, di creare un cortocircuito tra la delibera di ricorso e quella di rinuncia: va ricordato al riguardo che la Corte, soprattutto dopo l'ordinanza n. 418/2008, è rigorosa nel pretendere l'applicazione del "principio generale desumibile dall'art. 306, secondo comma, del codice di procedura civile, il quale regola nello stesso modo la legittimazione alla rinuncia agli atti del giudizio e quella relativa alla corrispondente accettazione, prevedendo che «le dichiarazioni di rinuncia e di accettazione sono fatte dalle parti o da loro procuratori speciali [...]» ed escludendo, così, che l'accettazione della rinuncia rientri tra i poteri propri del difensore". In forza di tale principio, dunque, la proposta di rinunciare e l'accettazione della rinuncia altrui devono essere deliberate dalla Giunta, senza le quali non hanno effetto le determinazioni del difensore: per il Trentino – Alto Adige si deve ritenere che la competenza sia del Consiglio,

eventualmente ratificando il provvedimento di urgenza adottato dalla Giunta. Se dunque la decisione di rinunciare fosse ritenuta prevalente sulla valutazione della corretta instaurazione del giudizio, la Corte dovrebbe valutare comunque la provenienza dell'atto di rinuncia: e nel caso di specie occorrerebbe dunque una delibera del Consiglio provinciale (o regionale), o in alternativa una delibera di Giunta ratificata entro la data dell'udienza dal Consiglio stesso. In altri termini, occorrerebbe che, non avendo trovato modo e tempo per ratificare la delibera di ricorso, il Consiglio trovasse l'uno e l'altro per deliberare la rinuncia: ipotesi sinceramente fantasiosa e di scuola, che induce quindi a ritenere che non accada nella realtà. Piuttosto potrebbe verificarsi una diversa eventualità (come in effetti è successo assai frequentemente): vale a dire che la Corte non si preoccupi di verificare la provenienza della decisione di rinunciare o di accettare la rinuncia, prendendo per buona la dichiarazione del difensore in udienza o, al massimo, il provvedimento del Presidente della Giunta (o del Presidente del Consiglio dei ministri)²⁹. Ma in questo caso per rimediare ad un errore se ne commetterebbe un altro, ragion per cui ci sembra necessario ribadire quanto affermato: vale a dire che la rinuncia non preclude la valutazione della corretta instaurazione del giudizio.

Ma questo vale ancor di più nell'ipotesi di dichiarazione di cessazione della materia del contendere. Sebbene il passaggio della motivazione appena indicato assimili -come detto- le due ipotesi (senza che peraltro ciò risulti necessario ai fini della decisione), nondimeno si tratta di fattispecie assai diverse: la stessa Corte, in una pronuncia risalente, mise bene in evidenza le differenze tra i due dispositivi, allorché affermò che la rinuncia al ricorso "incide esclusivamente sul processo e, qualora sia accettata, ne produce l'estinzione, mentre la dichiarazione che é cessata la materia del contendere costituisce pronuncia attinente all'oggetto della controversia" (sentenza n. 3/1962). Pertanto, mentre le norme relative alle pronunce di estinzione "operano esclusivamente nell'ambito del processo", "la dichiarazione della cessazione della materia, (...) a differenza della rinuncia al processo, importa, da parte dell'organo giudicante, un'indagine circa il merito della contestazione". In forza di ciò, vi è chi ha sostenuto che la pronuncia di cessazione della materia del contendere debba considerarsi una decisione *non* meramente *processuale* ma sul *merito* della controversia³⁰: personalmente ho dubbi su tale conclusione (preferirei ritenere la dichiarazione di cessazione della materia del contendere come una decisione né processuale né di merito), in ogni caso è evidente la differenza rispetto alla decisione di estinzione, tale da non giustificare una assimilazione tra le due³¹. Con riguardo al punto specifico qui in esame, vale con maggior forza quanto affermato: se il processo è instaurato da parti processualmente non legittimate, anche qualora vi fosse un'ipotesi di cessazione della materia del contendere questa non può impedire alla Corte di dichiarare inammissibile il ricorso. Al contrario, è soltanto a seguito della valutazione della corretta instaurazione del giudizio che la Corte potrà valutare (successivamente) se la materia del contendere sia cessata o meno.

6. Traendo dunque le fila del ragionamento che si è cercato di sviluppare, non mi pare corretto assimilare alle ipotesi di ratifica -da parte della Giunta regionale o del Consiglio dei ministri- del provvedimento presidenziale di ricorso l'ipotesi, prevista dallo statuto del Trentino – Alto Adige, di ratifica consiliare della delibera giuntale, allorché

²⁹ Per tale giurisprudenza, anche successiva all'ordinanza n. 418/2008, sia consentito rinviare a A. PERTICI – E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011, 182 ss. Analogamente, da ultimo, F. DAL CANTO, *La notifica "inesistente" del ricorso e la rinuncia, "quasi" accettata, allo stesso, spunti in tema di instabilità del diritto processuale costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2011, 4365.

³⁰ Così R. CHIEPPA, *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.*, 2006, 4391.

³¹ Così pure F. DAL CANTO, *La notifica "inesistente"*, cit., 4365.

ragioni di urgenza abbiano imposto di non seguire la via “ordinaria”. Ciò sia per ragioni connesse alla diversità oggettive di organizzazione e funzionamento delle giunte rispetto ai consigli, sia per ragioni sostanziali connesse alla valutazione della politicità dell’atto di impugnazione. Stante la differenza tra le situazioni, non è corretto trarne le conseguenze che la Corte trae, vale a dire parificare le due fattispecie in ordine al termine posto per la ratifica: mentre infatti per la ratifica giuntale e del Consiglio dei ministri le ricordate esigenze di bilanciamento possono indurre a ritenere prevalenti le ragioni di economia e certezza del giudizio costituzionale per far ritenere necessaria l’avvenuta ratifica entro la data prevista per il deposito del ricorso, nel caso in cui sia richiesta la ratifica consiliare queste ragioni sono da considerare recessive rispetto alla possibilità di garantire alle due Province autonome e alla Regione Trentino – Alto Adige la possibilità di ricorrere avverso leggi statali potenzialmente lesive delle disposizioni costituzionali/statutarie. Il rispetto dello statuto impone che la delibera giuntale sia sottoposta per la ratifica al Consiglio nella sua prima seduta successiva: che questa debba avvenire comunque prima dell’udienza è principio logico e necessario, ma porre ad essa il termine del deposito del ricorso mi pare richiesta ingiustificata³², per quanto si è detto.

Peraltro, è evidente che una volta affermato il principio contrario, come avvenuto nella presente pronuncia, non sia facile per la Corte contraddirlo alla prossima occasione: il che costringerà verosimilmente i consigli provinciali e regionale a trovare degli *escamotages* procedurali per superare la regola ora imposta, in tutti i casi in cui non sia possibile rispettarla (ad esempio mediante un’autorizzazione preventiva generica alla Giunta di impugnare ogni legge statale³³). Il che aprirà la strada ad altro contenzioso, che forse poteva essere evitato.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale alla Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa.

³² Anche perché non è dato sapere se, con riguardo ai ricorsi proposti dalle altre regioni, il termine di dieci giorni dalla notifica per la ratifica del provvedimento del Presidente sia rispettato: nelle motivazioni delle sentenze infatti ci si limita perlopiù a indicare che il ricorso proviene dalla regione, ma non si dà conto né dell’avvenuta ratifica (se successiva alla notifica) né del momento in cui essa è stata deliberata. Per questa ragione si dovrebbe ritenere che, se rigore vi deve essere, esso debba valere sempre e per tutte le regioni, indipendentemente dall’organo cui spetta ratificare.

³³ T. MARTINES – A. RUGGERI – S. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 302, ragionando in termini generali sulle previsioni statutarie che tendono a coinvolgere il Consiglio nella procedura di ricorso avverso leggi statali, prospettano la possibilità che il Consiglio predisponga “un quadro astratto di direttive politiche cui la Giunta si dovrebbe attenere nell’esercizio del controllo”.