

## **Di una "evidente anomalia" nei ricorsi per conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto "premesse" (o, forse meglio, "frammenti") di atti**

di Antonio Ruggeri  
(30 novembre 2006)

Può una decisione, quale questa qui annotata, esser vista come espressiva di un indirizzo, ad un tempo, eccessivamente restrittivo e, all'opposto, in modo parimenti eccessivo, "aperto" a forme ad oggi imprevedibili di accesso alla Corte in sede di conflitti intersoggettivi? Eppure, per strano che possa sembrare, a seconda della prospettiva dalla quale si guardi alla decisione stessa, sottolineandone gli uni ovvero gli altri profili e passaggi argomentativi, parrebbe doversi dire di sì.

La vicenda è "anomala", per dirla con la stessa Corte. Era stato da una Regione speciale impugnato un decreto ministeriale giudicato lesivo dell'autonomia finanziaria della Regione stessa, oltre che della competenza a questa spettante in materia di trasporto pubblico locale e del principio di leale cooperazione. Dell'atto, in ispecie, era attaccata una delle sue proposizioni iniziali, una "premessa" o, meglio, un "considerato", in forza del quale l'erogazione di determinati contributi avrebbe dovuto aver luogo (da parte delle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta, nonché delle Province di Trento e di Bolzano) attingendo al maggior gettito derivante dall'aumento dell'aliquota di accisa disposto dal decreto-legge n. 355 del 2003, convertito con legge n. 47 del 2004.

Rifacendosi al suo consolidato indirizzo in tema di atti idonei a dar vita a conflitti intersoggettivi, come si sa favorevole all'impugnazione persino di note ministeriali ed atti usualmente annoverati tra quelli meramente interni, laddove contenenti una chiara manifestazione di volontà in ordine alla spettanza della competenza (secondo quanto, ancora di recente, affermato in sent. n. 89 del 2006), la Corte segnala in partenza l'idoneità altresì della succitata "premessa" a costituire oggetto, "in forma autonoma", di ricorso. Considerato, tuttavia, che a suo dire (e riprendendo un rilievo affacciato dall'Avvocatura di Stato) la "premessa" stessa "non incide minimamente sul contenuto del decreto", la Corte rileva l'"insanabile contraddizione" costituita dall'impugnazione dell'intero atto, aggiungendo che il vero obiettivo avuto di mira dalla ricorrente era la disposizione legislativa che faceva carico alla Regione di far fronte alla nuova spesa con le risorse finanziarie di cui la stessa è dotata. Di qui, dunque, l'inammissibilità del ricorso, che non consente "in alcun modo una chiara ed univoca identificazione dei termini del conflitto".

Un percorso argomentativo, quello intrapreso dalla Consulta, che tuttavia finisce col rinchiudersi da se medesimo in un labirinto, laddove si dava una via assai più piana e lineare al fine di liberarsi senza troppa fatica di una "questione" forse prematuramente proposta. In fondo, la stessa strategia processuale nella circostanza adottata dalla difesa erariale offriva il destro per chiudere subito e bene la partita. Sarebbe infatti bastato denunciare l'inidoneità dell'atto *ut sic* a produrre l'effetto

lesivo dell'autonomia (siccome esclusivamente tendente alla formazione di un'anagrafe delle aziende operanti nel settore del trasporto pubblico locale), effetto invece nascente dal successivo provvedimento, dalla Regione peraltro stranamente non attaccato (ciò che - s'è fatto notare dall'Avvocatura - veniva a comportare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta, acclarata carenza d'interesse).

E invece no. Da un canto, la Corte fa luogo ad un singolare accostamento della "premessa" censurata dalla Regione agli atti interni e, in genere, ad ogni comportamento significativo da cui possa derivare l'invasione o la menomazione della competenza altrui, trascurando tuttavia in tal modo che altro è ciò che può aversi per effetto dell'adozione di un atto in sé conchiuso (e, appunto, significativo), comunque provvisto di quella efficacia precettiva da cui solo può eventualmente discendere una lesione di competenza (*ex plurimis*, sent. n. 137 del 1998), ed altro ancora quanto (*non*) può discendere da un frammento o, diciamo pure, un "preambolo" di un atto, in sé sprovvisto dell'attitudine a produrre conseguenze giuridicamente rilevanti.

Per l'aspetto ora indicato, la Corte - come si vede - dilata ulteriormente (e sensibilmente) la cerchia degli oggetti sui quali può aversi un giudizio per conflitto, facendo pertanto crescere in modo esponenziale le opportunità di ricorso, d'ora innanzi idonee a spiegarsi persino nei riguardi di proposizioni linguistiche concettualmente inautonome, di "frammenti" di atti appunto. Con il che, quanto è talora accaduto sul terreno di altre esperienze processuali (nei giudizi sulle leggi come pure nei giudizi su domande referendarie), laddove aventi ad oggetto "parole" e non già "disposizioni", potrebbe dunque riscontrarsi anche per i conflitti.

Da un altro canto, tuttavia, tacciando d'incoerenza la scelta della ricorrente di attaccare l'intero atto, la Corte lascia intendere che per l'avvenire la verifica delle condizioni legittimanti la presentazione dei ricorsi sarà svolta con criteri di sommo rigore, respingendo *in limine litis* i ricorsi stessi che non dovessero limitarsi a far riferimento alle sole "premesse" da cui nella sostanza discendono le lesioni, pur se le stesse, *proprio perché tali* (e diversamente da quanto parrebbe opinare la Corte), non sono in grado di produrre giuridici effetti.

Non oso immaginare come potrà, per quest'ultimo aspetto, complicarsi il mestiere degli avvocati (compresi, ovviamente, quelli di Stato...), cui le parti si rivolgano a salvaguardia della propria sfera di competenze.

Non è questo il punto; o, meglio, non è solo questo. Il vero è che gli strali della ricorrente si rivolgevano, sì, specificamente contro la più volte evocata "premessa", dove appunto si annidava la radice della supposta lesione (una lesione, in realtà insussistente, tant'è che la premessa stessa faceva corpo con un "dispositivo" in sé inoffensivo). A motivo, però, del rilevato difetto di autonomia giuridica del "frammento" attaccato, il "chiesto" era (e non poteva obiettivamente che

essere) dato dalla dichiarazione di non spettanza allo Stato (e, per esso, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) di adottare l'atto contenente la formula censurata, del quale conseguentemente si voleva annullamento.

La Corte, invece, non coglie ed apprezza il riconoscimento, dalla stessa parte attrice operato, del peculiare carattere presentato dal ricorso, per il fatto di avere un oggetto strutturalmente e funzionalmente "parziale", in buona sostanza costituito da una "motivazione" che, proprio a causa di siffatta sua connotazione, non era attaccabile in modo distinto dal "dispositivo", che concettualmente la completava e rendeva efficace, e, più ancora, considerata la natura inoffensiva di questo (rilevabile con pronunzia d'infondatezza), separatamente dall'atto, posteriormente adottato, che determinava in concreto la lesione. In tal modo, una "questione" con ogni probabilità - come s'è detto - prematura, verso la quale la stessa ricorrente non ha mostrato il dovuto interesse, sì da non impugnare il *vero* atto lesivo, si è innaturalmente convertita in una questione inammissibile, non già - come pure avrebbe potuto - per *carezza o inidoneità* dell'oggetto, in quanto mero "frammento" di atto, ovverosia per l'assoluta insussistenza del vizio, inidoneo a radicarsi nel "frammento" stesso, bensì, all'opposto, per... *eccesso* di oggetto, a dire della Corte impropriamente esteso all'*intero* atto, nel suo insieme ritenuto l'artefice diretto ed esclusivo della lesione.