

La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale: verso la fine delle oscillazioni?

di Carlo Padula
(20-7-2006)

(in corso di pubblicazione in le Regioni, 4/2006)

1. La sentenza n. 3 del 2006 ha giudicato il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio contro la legge elettorale della Regione Marche (legge 16 dicembre 2004, n. 27). Il ricorso è stato proposto dopo l'adozione del nuovo statuto regionale ma prima della sua promulgazione[1]. Fra le altre censure, il ricorso contestava l'art. 4, comma 1, della legge, che fissava il numero dei consiglieri regionali, sia per violazione della riserva di statuto prevista su questo punto dall'art. 123 Cost. sia perché l'art. 4 "neppure sarebbe coerente con il «nuovo» statuto, che, agli artt. 7, comma 1, e 11, comma 2, stabilisce il numero dei componenti del Consiglio regionale in quarantadue, e non quarantatré"[2]. La Regione ha eccepito l'inammissibilità della censura "per difetto di interesse del ricorrente, giacché la norma è stata impugnata prima dell'entrata in vigore del nuovo statuto, contestando una invasione della competenza statutaria non ancora attuale"[3]. Infatti, subito prima della notificazione del ricorso, la l.r. n. 27/2004 era stata modificata dalla l.r. n. 5/2005 e, a seguito della novella, l'art. 25 l.r. n. 27/2004 stabiliva che "le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale". La Corte ha dichiarato infondata l'eccezione perché, "incontestata essendo la possibilità per la Regione di emanare una legge elettorale con efficacia differita al momento dell'entrata in vigore dello statuto, il ricorso necessariamente è stato proposto entro i termini perentori di cui agli artt. 127, primo comma, della Costituzione e 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87"[4].

2. Il rigetto dell'eccezione di inammissibilità è pienamente condivisibile. Esso è da sottolineare perché, meno di due anni prima, la Corte aveva dichiarato inammissibili ricorsi proposti da Regioni speciali contro la l. n. 131/2003 per la temporanea "inefficacia" della disciplina impugnata; nella sent. n. 236/2004, infatti, la Corte ha rilevato "l'inattualità della lesione lamentata dalle ricorrenti" in quanto "il potere sostitutivo di cui si denuncia l'incostituzionalità, dunque quello relativo alle competenze aventi fondamento non statutario, ma costituzionale, sarà infatti esercitabile solo nel momento in cui avrà luogo il concreto trasferimento delle ulteriori funzioni ai sensi dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003"[5]. In questo modo, la Corte ha fatto "perdere il termine" alle Regioni e le ha private della possibilità di una tutela diretta avanti alla Corte costituzionale[6].

Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale in tema di interesse a ricorrere non sono certo una novità, per cui la sent. n. 3/2006 potrebbe non tranquillizzare del tutto in merito alla possibilità di impugnare leggi non ancora efficaci o applicabili. Più precisamente, sulla questione del rilievo dell'efficacia giuridica della legge impugnata la Corte ha oscillato fra tre orientamenti: da un lato, ha valutato se l'accoglimento del ricorso poteva produrre un'utilità concreta per il ricorrente (dando rilevanza, ad es., all'avvenuta applicazione o meno della legge abrogata o modificata in corso di giudizio[7]), dall'altro lato si è accontentata dell'esistenza della legge, seppur non efficace[8], non richiedendo, dunque, non solo l'utilità concreta ma neppure quella concretezza ed attualità della lesione che condizionano il giudizio amministrativo[9] e, dunque, facendo perdere autonomia al requisito dell'interesse a ricorrere (che è venuto - in questi casi - a coincidere con l'impugnabilità dell'atto[10]); infine, in qualche caso, la Corte ha seguito un orientamento intermedio, ritenendo esistente l'interesse al ricorso qualora la legge fosse (o fosse stata) efficace, a prescindere dalla sua applicazione concreta[11].

Dunque, in certi casi la Corte ha richiesto solo l'esistenza della legge, in altri l'esistenza e l'efficacia giuridica, in altri casi ancora l'esistenza, l'efficacia giuridica e l'applicazione concreta.

3. Nell'ultimo periodo, però, la Corte sembra aver sposato un orientamento preciso in tema di interesse a ricorrere. Dalla sent. n. 3/2006 risulta che basta l'esistenza della legge, potendosi impugnare anche una legge ad efficacia differita, ma già la sent. n. 234 del 2005 aveva escluso che sull'interesse a ricorrere della Provincia di Trento potessero incidere il regime di separazione tra fonti statali e fonti provinciali delineato dall'art. 2 d. lgs. n. 266/1992 e l'inapplicabilità delle leggi statali nelle materie provinciali, perché "per la rilevanza delle questioni è sufficiente l'applicabilità, anche se "non immediata", della norma denunciata alla Provincia autonoma"[12]. Infine, le sentenze n. 118 e n. 133 del 2006 hanno ribadito che "le questioni di legittimità costituzionale di leggi devono essere proposte, in via principale, entro il termine di decadenza fissato dall'art. 127 della Costituzione, dal che discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone soltanto l'esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia

avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia applicabile, ancorché non immediatamente"[13].

Dunque, mentre nel passato, anche recente, la giurisprudenza meno restrittiva della Corte ha contemporaneamente dichiarato la sufficienza dell'esistenza della legge impugnata e l'irrelevanza della sua applicabilità (v. sentt. n. 224/1990, n. 94/1995 e n. 407/2002), nell'ultimo periodo la giurisprudenza costituzionale richiede espressamente che la legge impugnata sia, perlomeno, applicabile, anche se non immediatamente.

Ciò induce a ritenere che, pur essendo le recenti affermazioni simili a quelle della giurisprudenza che svalutava al massimo l'interesse a ricorrere (nel senso che, se è sufficiente l'esistenza della legge, basta l'impugnabilità dell'atto), in realtà l'orientamento che si sta ora consolidando implica la massima valorizzazione dell'interesse "concreto", cioè dell'utilità concreta che il ricorrente può ricavare dalla decisione.

Infatti, le sentenze sopra citate respingono le eccezioni di inammissibilità perché, prima o poi, la legge sarà applicata e, dunque, il ricorrente può ricavare un'utilità dalla decisione di merito. Tale valutazione è confermata dalla sent. n. 397/2005, che ha dichiarato un ricorso statale (in parte) inammissibile per difetto di interesse per l'inefficacia della norma impugnata; l'inefficacia era temporanea ma la Corte ha dato rilievo al fatto che, nelle more del giudizio, la norma-parametro statale era cambiata[14]. La limitazione temporale del parametro circoscriveva la questione ad un arco di tempo in cui la legge impugnata non era efficace: di qui l'inammissibilità della questione[15]. Dunque, l'esistenza della legge è sufficiente se la decisione può essere utile, se no non basta.

Che la Corte consideri necessaria e sufficiente l'utilità "concreta" per il ricorrente è confermato anche da due conflitti decisi nel 2005, che avevano ad oggetto decreti ministeriali che regolavano criteri e modalità di utilizzo di certi fondi a destinazione vincolata. L'Avvocatura aveva fatto notare che, poiché i fondi riguardavano anni passati, se la Provincia aveva rispettato le norme statali nell'erogazione dei contributi (pur avendole impuginate), non sussisteva più un interesse alla decisione. Nella sent. n. 263/2005 la Corte respinse l'eccezione osservando "che, nella specie, la lesione si concreta nella emanazione del regolamento invasivo"[16]. Ciò poteva far pensare all'irrelevanza dell'efficacia giuridica e dell'applicazione concreta dell'atto (con conseguente irrilevanza dell'interesse a ricorrere), ma nella successiva sent. n. 287/2005 - avente ad oggetto un caso del tutto simile - la Corte ribadì il principio precisando che "la lesione delle attribuzioni costituzionali ben può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze"[17]. Dunque, basta l'emanazione dell'atto perché, comunque, il ricorrente trae un'utilità concreta dal regolamento di competenza operato dalla Corte[18].

4. Che valutazione si può dare della recente giurisprudenza costituzionale in materia di interesse a ricorrere[19]? Come anticipato in relazione alla sent. n. 3/2006, è senz'altro condivisibile l'impugnabilità della legge non ancora efficace o applicabile. La Corte sottolinea giustamente la perentorietà del termine di impugnazione. Anche per il ricorso al TAR c'è un termine perentorio ma, ad es., se l'atto lesivo è sottoposto a controllo, il termine decorre da quando si conosce l'esito del controllo; inoltre, l'atto non direttamente lesivo si può impugnare insieme all'atto concretamente lesivo, mentre la giurisprudenza costituzionale considera inammissibili i conflitti proposti contro atti meramente esecutivi di leggi non impuginate. Dunque, la necessità di impugnare la legge entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione è senz'altro una idonea giustificazione dell'irrelevanza dell'efficacia giuridica della legge stessa, ma è una giustificazione più "contingente" che di sistema, nel senso che dipende da come è strutturato il processo costituzionale. Il fatto che l'"eccesso di competenza" o la "lesione della sfera di competenza" si producono con la sola esistenza della legge si potrebbe forse argomentare anche in altro modo, facendo riferimento all'oggetto del giudizio di costituzionalità[20], quale risulta dal raccordo tra *petitum* e *causa petendi*.

Si può notare, invece, una contraddizione tra la giurisprudenza che considera sufficiente l'interesse al regolamento di competenza (v. le sentt. n. 263/2005 e n. 287/2005 sopra citate, in materia di conflitti di attribuzione) e la giurisprudenza (ormai consolidata) che dichiara venuto meno l'interesse (o la cessazione della materia del contendere) se la legge impugnata è stata abrogata (o modificata) in corso di giudizio e non è stata applicata nel periodo della sua vigenza. E' vero che il giudizio in via principale è un giudizio impugnatorio ed il conflitto di attribuzioni non lo è sempre, ma il *petitum* impugnatorio presuppone un *petitum* di accertamento e Stato e Regioni potrebbero ricavare un'utilità concreta dall'eliminazione della situazione di incertezza (sorta a seguito della legge impugnata) sul riparto di competenze.

Verosimilmente, i diversi orientamenti della Corte non dipendono dalla considerazione della diversa natura dei giudizi ma da considerazioni più pragmatiche: in caso di cessazione d'efficacia di legge non applicata, la Corte non considera sufficiente l'interesse all'accertamento delle competenze perché la disputa è rimasta, per così dire, "virtuale", mentre nei

casi oggetto delle sentt. n. 263 e n. 287 del 2005 l'interesse al regolamento di competenza basta a sorreggere il ricorso perché l'atto ha prodotto i suoi effetti e la lesione si è concretizzata, anche se essi non possono essere più rimossi. In altre parole, è più utile fissare i confini delle competenze per il futuro quando essi sono stati *concretamente* (e non solo virtualmente) superati in passato.

Tale diverso atteggiamento della Corte nel conflitto di attribuzioni e nel giudizio in via principale conferma la centralità che ha assunto l'interesse a ricorrere "concreto" nel giudizio in via d'azione. Se la legge ha avuto efficacia giuridica ma il ricorrente non può trarre vantaggio dall'annullamento, il ricorso è inammissibile, mentre se la legge non è efficace o applicabile ma, per qualche motivo, il ricorrente può trarre un'utilità dall'annullamento, il ricorso è ammissibile. In ciò non si deve vedere l'inversione dello schema logico che dovrebbe presiedere al giudizio (nel senso che prima si dovrebbe accertare l'attualità della lesione e poi l'interesse "concreto")^[21]. La Corte non ricava l'impugnabilità dell'atto e l'attualità della lesione dall'utilità concreta: essa ritiene che i primi due requisiti sussistano in presenza di una legge esistente e, poi, pone il problema dell'utilità "concreta", constatando la sua esistenza quando la legge è destinata ad essere applicata e la sua inesistenza quando la legge non è stata applicata e non lo può più essere^[22].

[1] Lo statuto delle Marche è la legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1.

[2] V. il punto 1 del *Fatto* della sentenza.

[3] V. il punto 5 del *Fatto*.

[4] V. il punto 3.1 del *Diritto*.

[5] V. il punto 5.1 del *Diritto*.

[6] In altra sede (*L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005, 187 s.) ho notato che, dichiarando inammissibile un ricorso contro una norma inefficace (*recte*, inapplicabile), la Corte costringeva le Regioni ad impugnarla solo in via incidentale, dopo aver instaurato un giudizio amministrativo contro eventuali atti sostitutivi.

[7] V., ad es., le sentt. nn. 1031/1988, 186/2003, 228/2003.

[8] V. le sentt. n. 224/1990, n. 407/2002, n. 94/1995 e, in modo meno esplicito, n. 260/1990.

[9] Nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere dipende, secondo l'impostazione preferibile, dalla *concretezza* e *attualità* della lesione e dall'*utilità* ricavabile dall'accoglimento del ricorso (v. V. Domenichelli, *Il giudizio amministrativo*, in L. Mazzaroli - G. Pericu - A. Romano - F.A. Roversi Monaco - F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, II, Bologna 2005, 528). L'utilità concreta manca, ad es., se il candidato ricorrente - che lamenta la mancata valutazione di un suo titolo e, quindi, una lesione concreta ed attuale del suo interesse legittimo - non salirebbe in graduatoria neppure a seguito di tale valutazione; l'attualità della lesione manca, ad es., quando l'atto non sia ancora efficace perché ancora sottoposto a controllo o non sia ancora applicabile (è, di regola, il caso dei regolamenti).

[10] V. A. ROCCELLA, *Il ricorso regionale alla Corte nel rapporto tra legge di delega e legge delegata*, in *Regioni*, n. 3/1991, 850.

[11] V. le sentt. n. 84/1998 e n. 345/2004.

[12] Punto 3 del *Diritto*.

[13] Punto 2 del *Diritto* della sent. n. 133/2006.

[14] "La questione, nei termini prospettati, ha perso interesse per il ricorrente, perché il vecchio testo della legge statale - richiamato nel ricorso - non può in concreto fungere da norma interposta durante il periodo della sua vigenza (cioè sino all'11 maggio 2005), in conseguenza della sopra rilevata inefficacia della norma regionale denunciata, ed il nuovo testo non è stato evocato in giudizio quale norma interposta": punto 5.1 del *Diritto*.

[15] V. F. Corvaja, Il mutamento del parametro nel giudizio in via principale, tra diritto di difesa ed economia processuale, in questa Rivista, n. 2-3/2006.

[16] Punto 3 del *Diritto*.

[17] Punto 2.2 del *Diritto*.

[18] Per qualche precedente di questa posizione della Corte v. C. Padula, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nei conflitti tra Stato e Regioni*, in questa Rivista, n. 2/2000, 454, nota 35.

[19] In questa sede non si pone il problema dell'utilizzabilità dell'interesse a ricorrere (e, in particolare, dell'interesse a ricorrere "concreto") nel giudizio in via principale (su ciò sia consentito un rinvio, anche per altre citazioni, a C. Padula, *L'asimmetria* cit., 218 ss.), ma ci si muove nella prospettiva della Corte, dando per scontata l'applicabilità dell'interesse a ricorrere e analizzando il significato della giurisprudenza recente.

[20] V., *amplius*, C. Padula, *L'asimmetria* cit., 343 ss.

[21] L'inversione si è, invece, verificata quando la Corte ha ricavato l'impugnabilità dell'atto (un ordine del giorno di un Consiglio regionale) dall'esistenza di un interesse statale alla sua rimozione, v. la sent. n. 341/1996, con nota di R. CALVANO, *Atti interni e astrattezza nei conflitti intersoggettivi*, in *Giur. cost.*, n. 5/1996, 2995 ss., per la quale "solo se l'atto è lesivo di competenze insorge l'interesse alla sua rimozione, e non l'opposto".

[22] Del resto, l'esame attento delle sentenze, sopra citate, che hanno affermato l'irrilevanza dell'applicabilità della legge (e, quindi, dell'interesse "concreto") mostra che le affermazioni di principio non corrispondono pienamente alla realtà dei casi trattati: nel caso della sent. n. 260/1990 c'era certamente un interesse concreto della Regione ricorrente; nel caso di cui alla sent. n. 224/1990, la Corte afferma anche l'efficacia della legge delega e l'interesse della Regione alla sua rimozione; nel caso della sent. n. 94/1995, l'inapplicabilità della legge è incerta perché dipende dalle diverse valutazioni sulla sua "compatibilità comunitaria"; infine, nel caso della sent. n. 407/2002, l'efficacia della legge è solo rinviata.