

La Corte dice "no" all'allargamento del giudizio in via principale

di Simone Calzolaio *
(25 maggio 2005)

1. Nella sentenza n. 150 del 2005 la Corte costituzionale ha ribadito la propria posizione in merito alla configurazione del giudizio in via principale come riservato in via esclusiva ai soggetti titolari di potestà legislativa.

Non vi sarebbe nulla di strano se la sent. n. 150 non fosse la prima emanata sotto la vigenza delle "*Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*" introdotte con deliberazione della Corte costituzionale del 10 giugno 2004 (in g.u. n. 151 del 30 giugno 2004).

2. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale "nei giudizi di costituzionalità in via principale non è proponibile alcuna forma di intervento; né è ammissibile la figura del controinteressato, per il fatto che in tali giudizi «non possono partecipare soggetti che non siano titolari di potestà legislativa» e, in particolare, soggetti diversi da quelli della cui competenza legislativa si controverte; né in essi è comunque ammissibile «la figura del controinteressato come parte, propria del procedimento giurisdizionale amministrativo, tantomeno quando chi postula tale posizione non può vantare interessi costituzionalmente rilevanti»" (così la sent. n. 517 del 1987).

Tale giurisprudenza è stata sistematicamente ripresa fino ad oggi e la Corte ha continuato ad affermare che "il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale" (così l'ordinanza allegata alla sent. n. 196 del 2004, cd. *sentenza condono*; nello stesso senso v., fra le molte, sent. n. 307 del 2003, p. 4 *in diritto*).

Uno spiraglio rispetto alla ammissibilità di atti di intervento di soggetti non titolari di potestà legislativa sembrava essersi aperto con l'art. 4 (rubricato "Interventi in giudizio"), comma 3, delle nuove norme integrative laddove si afferma, nell'ambito della disciplina degli interventi in giudizio e segnatamente dopo aver stabilito le modalità di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri (comma 1) e delle giunte regionali (comma 2), che "Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente".

Per sottolineare appieno l'entità della modifica bisogna tener presente che nelle previgenti norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte costituzionale l'art. 4 (significativamente rubricato "Intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Giunta regionale") disciplinava esclusivamente le modalità di intervento, nel corso del giudizio promosso in via incidentale, dello Stato e delle regioni, senza in alcun modo cennare ad altre tipologie di intervento. Inoltre, nell'art. 25 delle previgenti norme integrative, laddove si individuavano le norme di procedura del giudizio in via incidentale da applicare anche nel giudizio in via principale, l'art. 4 non era nemmeno citato.

Al contrario, il vigente art. 25 prevede fra le norme procedurali del giudizio incidentale applicabili al giudizio in via principale anche l'art. 4, nel quale, come sottolineato, vi è quel significativo riferimento ad "eventuali interventi di altri soggetti".

3. Il senso complessivo della modifica delle "norme integrative" potrà essere apprezzato più compiutamente nell'ambito del giudizio in via incidentale e, senza poter approfondire qui, sembra calibrato *ad hoc* per questo. E' altrettanto vero, però, che tale evoluzione normativa evidenzia un vero e proprio *trend* (per quanto riguarda il diverso argomento dei conflitti di attribuzione si ponga mente alla sent. n. 154 del 2004), comprovato sia dalla costante mole di interventi spiegati di fronte alla Corte in giudizi in via principale da soggetti non provvisti di potestà legislativa (e quindi, per definizione, almeno finora, *interventi inammissibili*) che comunque decidono di palesarsi (palesare se stessi e gli interessi di cui sono portatori) di fronte al giudice costituzionale, sia dagli stessi progetti di riforma costituzionale, attualmente in discussione al Senato della Repubblica, che - tralasciando i numerosissimi aspetti toccati - riguardano anche la possibilità per gli enti territoriali cd. minori di proporre questione di costituzionalità di fronte alla Corte

costituzionale laddove ritenessero lesa la propria sfera di competenza (cfr. disegno di legge - senato, n. 2544-B e, specificamente, il proposto art. 127 *bis*).

In sintesi, dunque, sembra che la linea di tendenza sia quella di un allargamento del novero dei soggetti che possono intervenire nel (o, addirittura, promuovere il) giudizio di costituzionalità, allargamento che attualmente trova riscontro principalmente nella nuova disciplina degli "interventi in giudizio".

La linea evolutiva finora descritta non può, d'altra parte, far ritenere che la legittimazione ad agire e ad intervenire nel processo costituzionale possa essere assimilata alla legittimazione processuale delle giurisdizioni ordinaria ed amministrativa, le quali, ancorché diverse fra loro nei presupposti di fatto e nei caratteri giuridici che legittimano all'azione e all'intervento processuali, trovano fondamento nella generale categoria dell'interesse ad agire.

In altri termini, è difficilmente estendibile, *tout court*, al processo costituzionale la nozione di interesse ad agire inteso come *Rechtsschutzbedürfnis*, ovvero come "bisogno di tutela giurisdizionale" in relazione alla lesione (attuale o potenziale) di una determinata situazione giuridica soggettiva riconosciuta rilevante dall'ordinamento giuridico, anche perché, ragionando in astratto, l'atto che per definizione coinvolge gli interessi di tutti e di ciascuno, in quanto a tutti ed a ciascuno (*erga omnes*) applicabile è proprio la legge.

Se, dunque, questa impostazione non sembra essere adottabile nel processo costituzionale ciò non può voler significare che non sia ipotizzabile una terza via fra quella (impraticabile) della legittimazione ad agire di chiunque (sia sottoposto alla legge) e quella della legittimazione ad agire dei soli soggetti dotati di potestà legislativa.

Che tutto ciò non sia solo una elucubrazione dottrinale, fra l'altro, è dimostrato dalla ord. n. 20 del 2005, nella quale la Corte ha considerato inammissibili gli interventi in giudizio di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il ricorso e a resistervi "non essendo stati addotti argomenti che inducano questa Corte ad abbandonare il proprio precedente indirizzo". Quindi... la Corte sembra quasi ventilare che "se si cerca bene", potrebbe esistere qualche argomento per farle cambiare idea.

In tal senso - ma è solo la Corte che può tracciare il solco - potrebbe ragionevolmente identificarsi solo in alcuni soggetti un interesse sufficientemente qualificato per poter spiegare un intervento nell'ambito di un giudizio in via principale.

La qualificazione dell'interesse, in questa prospettiva, può farsi derivare da una serie di parametri oggettivi e soggettivi che garantiscano, attraverso una stretta selezione, l'ammissibilità nel processo costituzionale in via principale dei soli soggetti che garantiscano una più completa composizione degli interessi rilevanti nel contraddittorio di fronte al giudice costituzionale.

In primo luogo, quindi, la rappresentatività e/o la esponenzialità e/o la titolarità da parte del soggetto interveniente di determinati ed individuati interessi; in secondo luogo, la rilevanza e l'incidenza dell'atto legislativo rispetto a quegli stessi interessi.

Una tale impostazione permetterebbe una qualificata selezione dei soggetti legittimati ad intervenire (anche a fini di necessaria economia processuale e degli atti processuali) garantendo, d'altra parte, una più completa istruttoria degli interessi di rilievo costituzionale coinvolti dal provvedimento legislativo ed, in ultima analisi, nel giudizio di costituzionalità.

Inoltre, la Corte potrebbe "coprirsi" dal pericolo di indefinito allargamento a tutti ed a chiunque del giudizio in via principale adottando formula analoga a quella consueta nei giudizi sull'ammissibilità dei referendum in base alla quale ha disposto "oltre che di dar corso (...) all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* e dal Governo (...) di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sulla ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte" precisando che "tale ammissione (...) non si traduce però in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento" (così la sent. n. 45 del 2005).

4. Ciò detto, nella sent. n. 150 del 2005 la Corte ha confermato la propria precedente giurisprudenza, ribadendo l'inammissibilità degli interventi spiegati da soggetti privi di potestà legislativa, in quanto, d'altra parte, costoro "dispongono di mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, dinanzi ad altre istanze giurisdizionali

ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale".

Sembra, quindi, che nonostante le modifiche apportate alle norme integrative, sotto questo profilo, nulla cambi.

Quale può essere, allora, il significato di tali aggiustamenti normativi che pure non provengono da un legislatore lontano e sordo, ma dallo stesso giudice che ha ribadito la sua costante giurisprudenza? Fra le diverse prospettive immaginabili, ve n'è una che mi sembra particolarmente significativa. Infatti, se la nuova disciplina dell'intervento nel giudizio in via principale non trova un suo sbocco naturale nella possibilità di intervento di soggetti non dotati di potestà legislativa, forse è proprio fra questi che bisogna indagare per capire la portata innovativa delle nuove norme integrative.

Sarebbero potute intervenire nel giudizio concernente la legittimità costituzionale delle leggi regionali pugliese e marchigiana regioni diverse da queste?

In altri termini, nel caso di specie sarebbe stato ammissibile l'intervento di una regione x (diversa dalle Marche e dalla Puglia) la cui competenza legislativa non fosse oggetto concreto del giudizio in corso, qualora questa fosse intervenuta, *ad adiuvandum* rispetto alle regioni resistenti, proprio per integrare il contraddittorio e sollecitare alla Corte un chiarimento rispetto alla portata delle proprie competenze in una materia come quella degli OGM che, nel vigente, confuso, quadro costituzionale, ne coinvolge a cascata molte altre (alcune di competenza statale, altre di competenza regionale)?

In questo caso, ovviamente, non reggerebbe l'argomento della mancanza di potestà legislativa, potendo invece far difetto il concreto interesse ad agire: in diverse decisioni, oltre che in quella attualmente commentata, la Corte ha affermato che nel giudizio in via principale "non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione" (così la sent. n. 303 del 2003); in un caso isolato, in cui la Corte sembra implicare di più di quanto in concreto volesse significare, aveva concluso che "nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale non è prevista la possibilità di intervento di soggetti diversi dal titolare delle competenze legislative in contestazione o con queste comunque connesse" (sent. n. 49 del 2003).

Il significato della modifica normativa potrebbe essere di permettere alle regioni che desiderano legiferare in materie che si trovano all'esame della Corte a causa dell'impugnazione governativa di leggi di altre regioni di spiegare anticipatamente le proprie ragioni di fronte al giudice costituzionale, evitando così successivo lavoro (istruttorio, per le regioni che desiderano legiferare nelle materie la cui competenza è in contestazione di fronte al giudice costituzionale, e giurisdizionale, per la Corte) inutile. Insomma è il concetto di "contestazione attuale" che potrebbe essere letto come una contestazione della potestà legislativa regionale da parte dello Stato e in tal senso coinvolgerebbe ogni volta *tutte* le regioni interessate.

Se questa prospettiva avesse un qualche fondamento non ci si allontanerebbe troppo dal vero indicando, ancor di più di quanto già non accada, nel giudizio in via principale il luogo deputato alla dialettica fra Stato e regioni ed alla razionalizzazione delle competenze legislative. Specialmente nella perdurante assenza - auspicabile, viste le proposte di riforma - di una camera delle regioni.

Volendo invece indulgere in una lettura ancor più minimale delle modifiche alle norme integrative si potrebbe semplicemente rilevare che la Corte abbia voluto predisporre tutto il necessario per ammettere, come e quando vorrà, interventi nel giudizio in via d'azione, tenendo momentaneamente il punto sulla precedente consolidata giurisprudenza (ed aspettando... il momento propizio).

Un primo risultato, nel frattempo, è che la iniziativa di soggetti non dotati di potestà legislativa - in particolare, degli enti locali - di intervenire nel giudizio in via principale non può più ritenersi preclusa in senso assoluto.

Infatti, siccome la possibilità di intervento è ora prevista espressamente dal combinato disposto degli artt. 4 e 25 delle norme integrative e, difettando una esplicita limitazione normativa, la ammissibilità viene per definizione valutata caso per caso dalla Corte (anche quando si limita a confermare e riconfermare la giurisprudenza consolidata), non si può negare a soggetti privi di potestà legislativa né di intervenire per richiedere un mutamento della giurisprudenza della Corte in punto di ammissibilità (o almeno proporre una deroga per il singolo caso), né di sottoporre comunque alla Corte (che esamina sempre con molta attenzione e completezza gli scritti difensivi di tutte le "parti") le argomentazioni di merito che l'interveniente ritiene di addurre a sostegno delle proprie tesi ed, in definitiva, della completezza delle ragioni

dell'una o dell'altra parte.

*dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università di Bologna - simone.calzolaio@unibo.it

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali