

“Leggi impugnate: alcuni effetti sono irrimediabili”

Il consiglio regionale approva la legge, il presidente la promulga, la norma entra in vigore; pochi mesi dopo arriva il governo che la impugna e la legge finisce davanti alla Corte costituzionale: da noi è successo cinque volte solo negli ultimi cinque mesi. Cinque leggi che potrebbero violare principi fondamentali della Costituzione ma che stanno già sortendo i loro effetti sul territorio.

Eppure le cose non sono sempre state così. “Tutto è cambiato nel 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione – ci spiega **Leopoldo Coen**, professore associato di diritto amministrativo, regionale e degli enti locali all’Università di Udine -. Prima della riforma, lo Stato esercitava un controllo preventivo sulle leggi approvate dal consiglio regionale, prima cioè che queste entrassero in vigore e producessero i loro effet-

ti. Il governo aveva trenta giorni di tempo per esprimersi, dando il via libera alla legge o rinviandola affinché venisse modificata; a quel punto la Regione poteva accettare eventuali correttivi o promulgare la legge così com’era, sapendo però di andare incontro ad una più che probabile impugnazione”.

C’era insomma una sorta di filtro che evitava che leggi potenzialmente incostituzionali potessero avere effetti immediati sul territorio. Dopo la riforma cos’è cambiato?

Siccome questo potere di controllo preventivo in passato è stato un po’ abusato dai vari governi, la riforma del titolo V ha inteso riequilibrare le posizioni tra Stato e Regioni. Dal 2001, in sostanza, lo Stato può solo impugnare la legge dopo che questa è entrata in vigore. Quindi la Corte costituzionale si trova a giudicare

della legittimità di vere e proprie leggi vigenti.

In quali casi lo Stato può impugnare una legge regionale?

Nei casi in cui ritiene la Regione abbia ecceduto dalle sue materie e in tutti i casi in cui ravvisi una qualsivoglia violazione costituzionale. La Regione, invece, può impugnare una legge statale solo quando ritiene che essa invada le proprie competenze.

Cosa succede, a livello processuale, nel momento in cui il Consiglio dei ministri impugna una legge regionale?

Succede che la Corte costituzionale fissa un’udienza entro 90 giorni dall’impugnazione: i contenziosi fra Stato e Regioni hanno infatti una sorta di corsia preferenziale. Addirittura, se la Corte ravvisa ragioni di estrema gravità (ad esempio il rischio di gravi danni nei confronti dei di-

Intervista al
prof. Leopoldo
Coen, esperto
di diritto
regionale e
degli enti locali.

ritti dei cittadini), può pronunciarsi sospendendo l'efficacia della legge.

Che tempi ci sono poi per arrivare alla sentenza?

Difficile dirlo: in generale, più grave o urgente è la questione, prima arriverà la pronuncia della Corte.

Cosa succede se la Corte costituzionale dà ragione al governo e accoglie l'impugnazione?

Succede che la legge non può più essere applicata dalla data della pronuncia.

Quella della Corte è una sentenza di annullamento con effetto retroattivo: produce cioè i suoi effetti su tutti i rapporti giuridici regolati da quella legge, compresi quelli posti in essere prima della pronuncia.

Ad esempio?

Se c'è una controversia tra due soggetti nata prima della sentenza ma che sarebbe regolata da quella legge, il giudice non può applicare quella legge. Il limite è ovviamente quello dei rapporti giuridici già conclusi, ad esempio perché già definiti da una sentenza della Corte di cassazione: in quel caso, quel che è fatto è fatto.

Facciamo un esempio concreto: l'ultima legge del Friuli Venezia Giulia impugnata è la cosiddetta "legge antisismica". Una delle due obiezioni sollevate dal governo riguarda l'attribuzione ai Comuni della potestà di individuare le aree pericolose dal punto di vista sismico ai fini edificatori, che lo Stato invece attribuisce alla pianificazione di bacino. Mettiamo ora che un Comune abbia già emanato un regolamento in cui individua queste aree e che, in base a questo atto, siano già stati autorizzati degli interventi edilizi. Cosa

succede se la Corte boccia la legge?

Se la Corte dichiara quella legge incostituzionale significa che il Comune ha esercitato un potere illegittimo. Quindi, chi ha interesse può impugnare il provvedimento: il problema è che può farlo solo entro 60 giorni dalla data di emanazione del provvedimento. Quindi, o questo va impugnato per tempo - sapendo che la legge su cui si basa è stata impugnata e che si è in attesa

nell'annullamento del provvedimento.

Cioè?

Vuol dire che se quell'atto è rimasto "sulla carta" e non ha avuto conseguenze, annullarlo non costa niente a nessuno e ha un interesse pubblico concreto. Ma se nel frattempo, faccio un esempio, grazie a quel regolamento sono stati autorizzati una serie di interventi edilizi, l'interesse pubblico concreto va valutato e dimostrato, a tutela degli interessi di terzi che non possono pagare per un atto illegittimo della pubblica amministrazione.

In questo caso la legge - illegittima - ha già prodotto i suoi effetti e non si può tornare indietro. È lecito dire che le leggi che vengono impugnite e poi annullate comportano danni per la collettività e costi notevoli?

Una cattiva legge fa danni, non c'è dubbio. E ha anche dei costi, difficili da quantificare. In particolare però bisogna fare attenzione a quelle leggi che violano direttive comunitarie, perché qui l'Europa può chiamare a rispon-

dere i responsabili avviando procedure d'infrazione, con il rischio di multe salatissime.

Un'ultima domanda: il fatto di essere una regione a statuto speciale, quindi con uno spettro di materie su cui abbiamo potestà legislativa superiore alle regioni ordinarie, ci espone ad un rischio maggiore di contenzioso con lo Stato?

No. Guardi, qui la questione non è cosa si fa ma come la si fa. Se avessimo le stesse competenze delle regioni ordinarie ma le usassimo male ci metteremmo ugualmente nei guai.

Altri guai in vista

Dopo le cinque già impuginate dal Consiglio dei ministri, altre due norme regionali potrebbero fare la stessa fine: la legge sul welfare e il cosiddetto Piano Casa. Contro la prima, che vincola l'accesso a benefici come la Carta famiglia a un determinato numero di anni di residenza in Fvg, si sono già espressi alcuni tra i più importanti giuristi degli atenei di Udine e Trieste, che hanno ravvisato nella legge numerosi profili di incostituzionalità. La bocciatura del Codice regionale dell'edilizia è arrivata invece dall'Anci, che reputa la norma incostituzionale su vari punti, in primis perché "porta alla delegittimazione della sovranità pianificatoria dei Consigli comunali".

di una sentenza della Corte - oppure quell'atto non è più impugnabile.

E non può essere il Comune stesso ad annullare un provvedimento che sa essere illegittimo?

Non è così semplice, perché i poteri di annullamento degli atti amministrativi sono rigidamente regolati dalla legge, secondo cui l'illegittimità di un atto non è condizione sufficiente per l'annullamento. Un Comune, in sostanza, può annullare un atto solo se questo è illegittimo e se ravvisa un interesse pubblico concreto