



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO III

Carlo Padula

**Riflessioni su interesse al ricorso
e cessazione della materia del contendere**

2 settembre 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Carlo Padula

Riflessioni su interesse al ricorso e cessazione della materia del contendere nel giudizio in via principale*

Sommario: 1. L'impugnazione statale di una disposizione legislativa regionale già abrogata al momento della notificazione del ricorso. – 2. La Corte costituzionale e l'interesse al ricorso nel giudizio in via principale. – 3. Quando rileva l'applicazione concreta della legge impugnata? – 4. La Corte costituzionale e la cessazione della materia del contendere nel giudizio in via principale.

Abstract: Facing a State challenge to a regional legislative provision already repealed at the time of notification of the appeal, the Court excludes inadmissibility due to lack of interest, since the application of the repealed provision cannot be excluded. Through an examination of the constitutional jurisprudence about interest in the appeal and cessation of the matter of the dispute, the paper verifies how the importance given to the application of the contested law may be consistent with the abstract nature of the direct constitutional challenge, and the need to not overlap the interest in the appeal with the cessation of the matter of the dispute.

1. *L'impugnazione statale di una disposizione legislativa regionale già abrogata al momento della notificazione del ricorso.*

La [sent. n. 151 del 2024](#) della Corte costituzionale ha affrontato una evenienza alquanto rara nel giudizio in via principale, cioè l'impugnazione – da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – di una disposizione legislativa regionale già abrogata al momento della notificazione del ricorso¹.

Come noto, il fatto che una legge regionale sia abrogata o modificata pochi mesi dopo la sua entrata in vigore non rappresenta una circostanza eccezionale ma è legato alle “procedure di mediazione” che si attivano fra il Dipartimento affari regionali e la singola regione, dopo l'approvazione di una legge regionale oggetto di rilievi da parte del Dipartimento stesso (che opera in raccordo con i ministeri di settore): procedure alle quali è dedicata la direttiva del 23 ottobre 2023, intitolata *Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività*

* contributo sottoposto a referaggio.

Carlo Padula è professore associato di diritto costituzionale presso l'Università di Padova.

¹ L'art. 130 l. Sardegna 9/2023 è stato abrogato dall'art. 4, comma 1, lettera e), l. Sardegna 17/2023, a decorrere dal 20 dicembre 2023 (v. l'art. 27 della stessa legge). Il ricorso contro la l. Sardegna 9/2023 è stato notificato il 22 dicembre 2023.



istruttoria del Governo, adottata dalla Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali².

Quello che è eccezionale è, invece, l'abrogazione di una disposizione legislativa nella pendenza del termine per proporre ricorso. La Corte ha deciso su un caso simile con la [sent. n. 3 del 2006](#), dichiarando l'inammissibilità della questione «in quanto riferita ad una norma non più in vigore, che non risulta avere avuto nel frattempo alcuna applicazione, con conseguente difetto originario di interesse a ricorrere».

Nella vicenda oggetto della sentenza in esame, la Regione Sardegna aveva eccepito l'improcedibilità del motivo di ricorso, invocando l'avvenuta abrogazione della disposizione impugnata. Invece, il ricorrente – che nel ricorso non aveva dato atto dell'intervenuta abrogazione³ – nella memoria integrativa ha affermato il proprio interesse all'impugnazione, ritenendo che non potesse escludersi l'avvenuta applicazione della norma abrogata⁴.

La Corte, dopo aver precisato che l'abrogazione della previsione impugnata, avendo preceduto la notifica del ricorso, «potrebbe condurre non già ad una pronuncia di improcedibilità, ma, se mai, di inammissibilità per carenza di interesse»⁵, ritiene che nel caso di specie non ricorrano i presupposti per tale declaratoria: infatti, l'abrogazione «non esclude l'interesse del Governo allo scrutinio delle questioni, sia pure con riferimento al limitato arco

² La direttiva è stata pubblicata nella *G.U.*, Serie generale, 25 ottobre 2023, n. 250. Su di essa v. G. REPETTO, *Cosa succede al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni?* in [Diario di diritto pubblico](#), 1.4.2024; B. LIBERALI, *La c.d. direttiva Calderoli: contenimento del contenzioso fra Stato e Regioni o snaturamento del giudizio costituzionale?* in *Quad. cost.*, 2024, 172 ss.; G. DEMURO, *Il Governo si riorganizza e si dispone a trattare con le Regioni prima della impugnazione delle leggi: verso il regionalismo contrattuale?* in [federalismi.it](#), 10.1.2024; C. PADULA, *Il contenzioso costituzionale Stato-regioni e la direttiva Meloni-Calderoli del 23 ottobre 2023*, in *le Regioni*, 6/2023, 1199 ss.; F. POLITI, *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in *La lettera al sito web dell'AIC*, n. 11/2023; G. AVERSENTI, *L'attività istruttoria del Governo nel controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali: la nuova "direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2023. Dalla direttiva del 2023 emerge che le procedure di mediazione tra Stato e regioni sono di tre tipi: a) i «tavoli di concertazione preventiva», con i quali le regioni possono «avviare un confronto con le amministrazioni statali competenti, prima dell'approvazione di leggi regionali o provinciali di particolare complessità o delicatezza» (così la direttiva del 2023); b) in caso di mancanza (o insuccesso) di questi tavoli, l'interlocuzione tra Stato e regioni avviene nella fase di esame della legge regionale sotto la guida del Dipartimento affari regionali (che si raccorda ai ministeri di settore), con possibile rinuncia a deliberare l'impugnazione a fronte dell'impegno regionale a modificare la legge (o, se possibile, ad adottare una circolare volta a far interpretare la legge regionale in senso conforme a Costituzione); c) se questa mediazione non ha successo e, dunque, il ricorso viene proposto, è possibile la chiusura anticipata del giudizio, a seguito della modifica o abrogazione della legge regionale impugnata, spesso collegata a ulteriori negoziazioni tra Stato e regione.

³ V. il punto XIII del ricorso.

⁴ V. il punto 3.2 del *Fatto*.

⁵ In tal senso v. anche [la sent. 142/2024](#), punto 2.1.1.



temporale di vigenza della disposizione impugnata [...], non ravvisandosi elementi tali da far ritenere che, nel tempo in cui è rimasta in vigore, questa non abbia trovato applicazione»⁶.

2. La Corte costituzionale e l'interesse al ricorso nel giudizio in via principale

Nell'ultimo periodo la giurisprudenza costituzionale si è assestata nel senso che «il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, “a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto” (tra le tante, [sentenza n. 262 del 2016](#), punto 4.2. del Considerato in diritto)». La Corte ha aggiunto che «[t]ale sindacato, in quanto mira a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione nelle materie indicate, in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l'ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato»⁷.

È da precisare che la Corte non ritiene irrilevante la mancata applicazione concreta di una legge che, però, è destinata ad essere applicata, ma giudica la questione nel merito anche quando la legge impugnata in via principale non è stata applicata e non è più applicabile (v. le sentt. [n. 24 del 2022](#) e [n. 4 del 2022](#): quest'ultima riguardava una legge regionale a efficacia temporanea, non applicata prima della scadenza del termine, avvenuta prima della decisione della Corte). In tal modo la Corte supera un orientamento emerso tempo fa⁸ (v., ad es., la [sent. n. 133 del 2006](#)⁹) e riprende un precedente filone, che considerava sufficiente l'esistenza della legge e irrilevante la sua applicabilità, ai fini dell'ammissibilità del ricorso (v. le sentt. nn. [224](#) e [260 del 1990](#), [n. 94 del 1995](#) e [n. 407 del 2002](#)).

In questa prospettiva, che ritiene sufficiente l'avvenuta pubblicazione di una legge ritenuta lesiva del riparto di competenze (inteso in senso ampio, con riferimento

⁶ Punto 7.1 del *Diritto*.

⁷ [Sent. 24/2022](#), punto 26 del *Diritto*, che qualifica tale indirizzo come costante. La [sent. 24/2022](#) è stata confermata dalla [sent. 123/2022](#) «il giudizio promosso in via principale è astratto, proprio perché volto a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione [...]. Esso, pertanto, mira a verificare se la legge – statale o regionale – abbia contenuti tali da ledere il riparto delle competenze costituzionalmente stabilito, “a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto” ([sentenza n. 262 del 2016](#), punto 4.2. del Considerato in diritto)». V. anche le sentt. [21/2022](#), [257/2021](#) e [234/2021](#).

⁸ Sul quale v., volendo, C. PADULA, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale: verso la fine delle oscillazioni?* in *le Regioni*, 2006, 769 ss.

⁹ «Le questioni di legittimità costituzionale delle leggi devono essere proposte, in via principale, entro il termine di decadenza fissato dall'art. 127 Cost.; dal che discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia, ancorché non immediatamente, applicabile».



all'impugnazione statale della legge regionale¹⁰), il requisito dell'interesse al ricorso¹¹ parrebbe evaporare come autonoma condizione dell'azione: infatti, la pubblicazione della legge e la denuncia della lesione di competenza sono condizioni fissate direttamente dall'art. 127 Cost. e la seconda attiene alla legittimazione (o possibilità giuridica di agire), non all'interesse¹², come è stato chiarito già nel 1965 da Bartole¹³.

In realtà, l'orientamento affermatosi negli ultimi anni (ma emerso molto tempo fa, come visto) non esclude rilievo all'interesse al ricorso¹⁴ ma nega che esso sia legato all'applicazione concreta della legge: si tratta di un'impostazione condivisibile perché – anche volendo ormai accettare il “trapianto” di quest'istituto¹⁵ nel giudizio in via principale, nonostante il silenzio del legislatore e la riserva di legge costituzionale in tema di condizioni del giudizio di legittimità costituzionale (art. 137, primo comma, Cost.¹⁶ l'interesse al ricorso non va confuso con un beneficio pratico prodotto dalla decisione di accoglimento per l'esercizio

¹⁰ È noto che l'“eccesso dalla competenza regionale” di cui all'art. 127, primo comma, Cost., è inteso come comprensivo di qualsiasi vizio di legittimità costituzionale della legge regionale: v., ad es., R. BIN – G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna 2024, cap. XI.

¹¹ Sul quale v., ad es., C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, Bologna 2020, 237 ss.

¹² La difficoltà di mantenere una reale autonomia al requisito dell'interesse, rispetto alla legittimazione, emerge dalla [sent. 195/2017](#): «Per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, [sentenze n. 262 del 2016](#) e [n. 118 del 2015](#)). Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione. Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (*ex plurimis*, [sentenze n. 68 del 2016](#) e [n. 216 del 2008](#)), dall'altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni a tal fine proposte».

¹³ V. S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giur. cost.*, 1965, 1673: «vanno considerate come questioni di legittimazione quelle riguardanti la giuridica possibilità di un soggetto di agire per i motivi e per le ragioni per i quali agisce» (uno spunto in questo senso si trovava già in G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, II, Napoli 1962, 30 nt. 3); sull'erroneità della sovrapposizione tra interesse al ricorso e motivo deducibile nel giudizio in via principale v. anche, volendo, C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005, 173 ss.

¹⁴ Di recente, la Corte ha utilizzato varie volte questo istituto, dichiarando l'inammissibilità del ricorso a causa dell'inidoneità della pronuncia richiesta a rimuovere la lesione denunciata: v. le sentt. [123/2024](#), [134/2023](#), [229/2022](#) e [68/2022](#).

¹⁵ Sull'interesse al ricorso nel processo amministrativo (per lo più inteso come utilità concreta ricavabile dalla sentenza) v., ad es., F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino 2023, 329; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2023, 201 ss.; S. TARULLO, *Manuale del diritto e del processo amministrativo*, Bologna 2023, 613. Il codice del processo amministrativo (d.lgs. 104/2010) ne parla agli artt. 35, comma 1, e 84, comma 4.

¹⁶ Su tale complesso tema sia consentito il rinvio a C. PADULA, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale*, cit., 218 ss.



delle prerogative del ricorrente: «il solo vantaggio che – giuridicamente – rilevi, per la Regione [e lo Stato], consiste nel ripristino dell’integrità della propria competenza»¹⁷; oppure, per usare le parole della Corte, «[l]’utilità che fonda l’interesse all’impugnazione attiene al “corretto inquadramento delle competenze legislative” ([sentenza n. 101 del 2021](#), punto 2.3. del Considerato in diritto). In questa prospettiva, permane l’interesse del ricorrente a ottenere una pronuncia di questa Corte che dirimi ogni incertezza in ordine a tale inquadramento» ([sent. n. 257 del 2021](#)). È dunque auspicabile che sia definitivamente superato quel filone che dichiarava l’inammissibilità per difetto di interesse per la mancata applicazione della legge impugnata (ad es., sentt. [n. 265 del 1996](#), [n. 510 del 2002](#), nn. [186](#) e [228 del 2003](#)¹⁸), filone che ogni tanto riemerge (v. le sentt. [n. 189 del 2022](#)¹⁹, [n. 260 del 2017](#), [n. 20 del 2012](#), punto 6²⁰)²¹.

3. Quando rileva l’applicazione concreta della legge impugnata?

La decisione in esame (che dà rilievo alla possibile avvenuta applicazione della disposizione impugnata per accertare l’interesse del ricorrente) conferma che l’interesse al

¹⁷ Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, 310. Nello stesso senso v. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1976, 353; G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., 27 ss. In altra sede (C. PADULA, *La Corte costituzionale e l’interesse a ricorrere nel giudizio in via principale*, cit., 232) ho osservato che «[l]a considerazione congiunta [...] della *generalità* e del *rango* dell’atto impugnato e del particolare *valore tutelato* giustifica, sotto il profilo sostanziale, la differenza di regime fra il giudizio in via principale e quello amministrativo, dove l’interesse pubblico alla legalità dell’azione amministrativa non è sufficiente a far ammettere ricorsi che non possano apportare alcuna utilità concreta al ricorrente». Invece, A. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi*, Milano 1967, 37, assimilava sotto questo profilo il giudizio costituzionale al giudizio amministrativo.

¹⁸ La [sent. 44/2018](#) si inserisce nello stesso filone, però con la particolarità che la Regione «non può più ottenere il coinvolgimento della Conferenza unificata nell’emanazione dell’atto amministrativo originariamente deputato ad operare il riparto del contributo, perché tale atto non c’è stato e più non potrà esserci».

¹⁹ «Poiché, dunque, la disposizione, nel significato che le parti le attribuiscono, non avrebbe ricevuto applicazione né mai potrebbe riceverla in futuro, trattandosi di regime transitorio, la questione è inammissibile per carenza di interesse concreto e attuale alla coltivazione del ricorso ([ordinanza n. 1 del 2017](#)), considerato che «il sindacato costituzionale deve trovare spazio ove la norma, seppure [...] a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti» ([sentenza n. 260 del 2017](#))».

²⁰ «La questione prospettata è ammissibile nonostante la natura temporanea della previsione normativa, destinata a trovare applicazione per la sola stagione venatoria 2015-2016, perché, per costante giurisprudenza, il sindacato costituzionale deve trovare spazio ove la norma, seppure successivamente abrogata o a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti».

²¹ Pare peculiare il caso di cui alla [sent. 139/2018](#), che ha dichiarato l’inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse in quanto «[l]a mancata adozione del decreto legislativo entro il termine fissato nella legge delega impedisce che la norma censurata trovi applicazione». Si trattava, dunque, di una mancata applicazione decisa dal Governo: il che potrebbe attestare un “dietro-front” simile a quello che si manifesta con l’abrogazione della disposizione impugnata.



ricorso conserva una propria autonomia, pur nell'ambito di una concezione "astratta" del giudizio in via principale.

La rapida abrogazione dell'art. 130 l. Sardegna 9/2023 (che regolava interventi edilizi nella fascia costiera) rappresenta un "dietro-front" della Regione, che fa venir meno la "contesa" sul riparto di competenze. A questo punto, la lesione denunciata dallo Stato si rivela priva di attualità e la pronuncia della Corte perde la sua utilità, perché la condotta della Regione ha fatto venir meno l'incertezza sull'assetto delle competenze. Però, se la disposizione è stata applicata, la lesione si è concretizzata e la successiva abrogazione non sarebbe idonea a privare di utilità la pronuncia della Corte. Lo Stato potrebbe ricavare un vantaggio dalla sentenza di accoglimento con riferimento sia alla propria competenza (dato che la norma regionale asseritamente incompetente non è rimasta "sulla carta") sia all'interesse sostanziale sotteso (dato che l'annullamento della norma regionale priverebbe di base giuridica l'intervento edilizio compiuto nella fascia costiera).

A riprova della correttezza della soluzione adottata dalla Corte, si può osservare che, se essa non dichiarasse inammissibile il ricorso (in caso di mancata applicazione della legge), la Regione non avrebbe alcun interesse ad abrogare con rapidità la norma "a rischio di impugnazione"; rapidità che è assai opportuna perché, in assenza di abrogazione (o modifica) e nell'imminenza della scadenza del termine per il ricorso, il Governo è costretto a scegliere tra la rinuncia al ricorso, sulla base dell'impegno della Regione alla futura abrogazione, e la sua proposizione nella prospettiva di una successiva rinuncia: soluzioni entrambe non ottimali²². D'altro canto, se la Corte dichiarasse inammissibile il ricorso anche in caso di avvenuta applicazione della legge, ci sarebbe il rischio di un uso scorretto del potere legislativo, nel senso che le regioni potrebbero approvare una legge, applicarla rapidamente e poi abrogarla, confidando nell'idoneità dell'abrogazione a "bloccare" il ricorso statale.

Dunque, l'applicazione concreta della legge impugnata di regola non ha rilevanza, perché il ricorrente ricava un vantaggio dalla pronuncia della Corte per il solo ripristino "normativo" della propria competenza. Però, se la condotta del resistente ha già fatto venir meno l'incertezza sul riparto di competenze, l'applicazione concreta della legge diventa decisiva perché mantiene vivo l'interesse del ricorrente alla pronuncia della Corte.

4. La Corte costituzionale e la cessazione della materia del contendere nel giudizio in via principale

Tale conclusione pare confermata dalla giurisprudenza costituzionale relativa alla cessazione della materia del contendere.

²² V. C. PADULA, *Il contenzioso costituzionale Stato-regioni*, cit.



Come noto, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, nel giudizio in via principale, in presenza di due presupposti²³: a) abrogazione della disposizione impugnata, in pendenza di giudizio, o «sopravvenienza normativa, satisfattiva delle pretese avanzate dal ricorrente» (così, ad es., la [sent. n. 58 del 2024](#)); b) mancata applicazione, *medio tempore*, della disposizione impugnata²⁴.

Si tratta di un orientamento ormai assestato, seppur non sempre facilmente applicabile nelle diverse vicende²⁵ e non del tutto lineare dal punto di vista concettuale, dato che la Corte non raramente applica congiuntamente gli istituti della cessazione della materia del contendere e dell'interesse al ricorso²⁶. È da segnalare, in particolare, la [sent. n. 187 del 2021](#), che, in presenza dei presupposti che di regola conducono a dichiarare cessata la materia del contendere, pronuncia invece l'inammissibilità della questione «per sopravvenuta carenza di interesse» (punto 7)²⁷. Si tratta, però, di istituti che dovrebbero

²³ Da ultimo, [sent. 109/2024](#), ordd. [108/2024](#) e [79/2024](#). Sul tema, di recente, v. B. LIBERALI, *Un processo bifronte*, Torino 2022, 145 ss.; C. CARUSO, *La garanzia*, cit., 197 ss.

²⁴ Ad es., la [sent. 68/2024](#) non dichiara cessata la materia del contendere perché non è stata dimostrata la mancata applicazione delle disposizioni modificate.

²⁵ Si pensi alla [sent. 61/2024](#), che – a seguito dell'impugnazione di una legge lombarda che consentiva che il perimetro degli ATO per lo svolgimento del servizio idrico integrato fosse fissato, in alternativa al criterio corrispondente ai confini del territorio delle province e della Città metropolitana di Milano, sulla base dei confini amministrativi delle comunità montane – ha ritenuto satisfattiva una successiva legge (sostitutiva della disciplina impugnata) che «non detta più una procedura volta a consentire, in linea generale, l'istituzione di appositi ATO montani, ma provvede direttamente a modificare il perimetro di uno specifico ambito territoriale, quello di Brescia, così da istituire l'ATO di Valle Camonica, "coincidente con i confini amministrativi della Comunità montana di Valle Camonica"». La Corte, cioè, ha ritenuto che la sostituzione del criterio alternativo generale (per l'individuazione del perimetro degli ATO), facente riferimento alle comunità montane, con una norma provvedimentale applicativa di esso fosse satisfattiva delle doglianze contenute nel ricorso, anche alla luce del fatto che l'Avvocatura aveva aderito alla istanza di cessazione della materia del contendere (formulata dalla Regione) e il Governo non aveva impugnato la seconda legge. La dichiarazione di cessazione della materia del contendere, però, è una pronuncia di merito legata ad accertamenti oggettivi (v. subito dopo nel testo).

²⁶ V., ad es., le sentt. [n. 119 del 2024](#), punto 3.2, [n. 160 del 2022](#), punto 5.3, [n. 4 del 2022](#), [n. 70 del 2021](#), punto 4, [n. 20 del 2012](#), punti 6 e 7.

²⁷ «7.– La descritta disciplina presenta con ogni evidenza carattere satisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso. La Regione Siciliana lamenta, infatti, che il principio di leale collaborazione sarebbe leso dalla scelta di far presiedere il Comitato di indirizzo della ZES da un soggetto nominato «al di fuori di qualsiasi intesa» con la Regione interessata. Le disposizioni sopravvenute, viceversa, introducono una nuova procedura di nomina, nel cui ambito è proprio prevista un'intesa con il Presidente della Regione interessata, ciò che elide l'asserita lesione del principio di leale collaborazione e soddisfa la pretesa della ricorrente. Inoltre, l'originaria disciplina oggetto di impugnazione non è stata applicata con riferimento a ZES istituite nella Sicilia occidentale e in quella orientale, come attestato dalla circostanza che, alla data di entrata in vigore dell'art. 57 del d.l. n. 77 del 2021, nella Gazzetta Ufficiale non risultava pubblicata la notizia del conferimento, con decreti del Presidente della Repubblica, dei relativi incarichi, come invece previsto dall'art. 11 della legge n. 400 del 1988 (mentre risultano pubblicate le notizie relative alle nomine dei commissari straordinari relativi a ZES istituite in Regioni diverse). La censura regionale è divenuta, così, priva di attualità ed effettività. Ne consegue l'inammissibilità delle



essere tenuti distinti, come risulta chiaramente dallo stesso codice del processo amministrativo, che inquadra la dichiarazione di cessata materia del contendere tra le sentenze di merito²⁸, collegandola ad un accertamento oggettivo («Qualora nel corso del giudizio la pretesa del ricorrente risulti pienamente soddisfatta [...]»: art. 34, comma 5, c.p.a.), mentre considera pronunce di rito la sentenza di inammissibilità per difetto di interesse e quella di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse (art. 35, comma 1, lett. b e c, c.p.a.²⁹), collegando la seconda a valutazioni anche “soggettive” (art. 84, comma 4, c.p.a.³⁰)³¹.

Questo “sincretismo processuale” è ricorrente in caso di rinuncia non accettata dal resistente costituito: in tale ipotesi, la Corte dichiara cessata la materia del contendere, qualora non emerga un interesse del resistente alla decisione (ad es., ordd. nn. [154](#) e [20 del 2024](#) e [sent. n. 68 del 2024](#)). Data la natura dei due istituti e considerando il citato art. 84 c.p.a., mi pare più corretta, in casi del genere, la dichiarazione di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse, senza accenni alla cessazione della materia del contendere³². Alla stessa conclusione mi pare si possa arrivare nell’ipotesi di abrogazione di una legge non applicata, dato che, non essendo la legge eliminata *in toto*, la pretesa del ricorrente non è, a rigore, “pienamente” soddisfatta³³. Di fronte ad un caso di abrogazione retroattiva, la [sent. n. 79 del 2023](#) dà atto che «lo *ius superveniens* ha abrogato *per intero* il

questioni di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse della Regione Siciliana a coltivare il ricorso». V. anche la [sent. 124/2021](#), punto 7.6.2.

²⁸ V., ad es., F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., 544 ss.

²⁹ Sull’interesse al ricorso v. anche l’art. 34, comma 3, c.p.a.: «Quando, nel corso del giudizio, l’annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l’illegittimità dell’atto se sussiste l’interesse ai fini risarcitori».

³⁰ «Anche in assenza delle formalità di cui ai commi precedenti il giudice può desumere dall’intervento di fatti o atti univoci dopo la proposizione del ricorso ed altresì dal comportamento delle parti argomenti di prova della sopravvenuta carenza d’interesse alla decisione della causa».

³¹ Anche l’art. 24 delle *Norme integrative* pare confermare la differenza tra i due istituti, dato che distingue l’improcedibilità (che ricorre tipicamente in caso di sopravvenuto difetto di interesse: art. 35, comma 1, c.p.a.) e la cessazione della materia del contendere. Sui rapporti tra c.m.c. e sopravvenuta carenza di interesse nel giudizio in via principale v., ad es., V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra Stato e Regione. Profili processuali*, in AA. Vv., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano 1988, 189 ss.; D. FLORENZANO, *La cessazione della materia del contendere nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giur. cost.*, 1988, 5491 ss.

³² Nella stessa prospettiva, non convince l’orientamento che esclude il carattere satisfattivo della modifica legislativa se la nuova disposizione è stata impugnata (ad es., sentt. [90/2023](#), [27/2023](#), [221/2022](#)): trattandosi di un accertamento “oggettivo”, di merito, la condotta del ricorrente (che può dipendere anche da un equivoco sul significato dello *ius superveniens*) non dovrebbe avere un valore condizionante per la decisione della Corte.

³³ V., ad es., V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi*, cit., 191; A. ROMANO, *Cessazione della materia del contendere e carenza sopravvenuta di interesse*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1964, 72.



contenuto della disposizione impugnata e ha, dunque, *integralmente* rimosso i vulnera denunciati» (enfasi aggiunta)³⁴.

A parte ciò, la giurisprudenza costituzionale relativa alla cessazione della materia del contendere conferma l'assunto sopra esposto (cioè, l'interesse al ricorso conserva una propria autonomia, pur nell'ambito di una concezione "astratta" del giudizio in via principale).

Se, come visto, la pubblicazione di una legge ritenuta lesiva del riparto di competenze è, di regola, sufficiente a fondare l'interesse al ricorso, a prescindere dall'applicazione della legge stessa (v. *supra*, § 2), ciò non vale qualora la legge venga abrogata o modificata in senso soddisfacente, perché – in tal caso – la condotta della Regione esclude l'interesse alla pronuncia della Corte. Infatti, la [sent. n. 4 del 2022](#) ha respinto l'istanza della Regione di dichiarare cessata la materia del contendere, negando il sopravvenuto difetto di interesse, nonostante l'efficacia della legge regionale impugnata fosse venuta meno e la Regione avesse attestato la sua mancata applicazione *medio tempore*. Tale caso sembrava assai simile a quelli in cui la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere; verosimilmente, il diverso esito è dipeso dal fatto che l'efficacia della disposizione legislativa impugnata era terminata semplicemente per il suo carattere temporaneo, non per una scelta del legislatore regionale (nel senso dell'abrogazione o della modifica soddisfacente). Dunque, mancando una condotta idonea a far ritenere venuta meno la "contesa" sulle competenze, permaneva l'interesse al ripristino "normativo" delle stesse. Interesse che, come visto (§ 3), sussiste anche se la legge è stata applicata prima dell'abrogazione, perché in tal caso la lesione di competenza si è concretizzata.

³⁴ In tale ipotesi, continua la [sent. 79/2023](#), il profilo dell'avvenuta applicazione della legge perde consistenza, perché «l'espressa previsione della retroattività del meccanismo abrogativo priverebbe di fondamento giuridico qualunque attività di promozione della banda larga sul territorio provinciale che, per mera ipotesi, fosse stata avviata»: in altre parole, la sentenza di accoglimento non darebbe un'utilità ulteriore rispetto all'abrogazione retroattiva.