

La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti

Atti del Convegno di Roma
Facoltà di Scienze politiche
Sociologia, Comunicazione
11 luglio 2011

a cura di

Beniamino Caravita

R. DICKMANN (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, 2009.

B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, 2009.

A. FERRARA e G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, 2010.

B. CARAVITA (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, 2011.

B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Atti del Convegno di Roma, Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione, 11 luglio 2011, 2012.



Jovene editore 2012

Il presente volume è pubblicato con fondi di ricerca dell'Università di Roma «La Sapienza» del 2009 dal titolo «La Corte costituzionale tra ordinamento interno e ordinamento comunitario: spunti per una ridefinizione del ruolo del giudice costituzionale nell'era del costituzionalismo multilivello».

SOMMARIO

BENIAMINO CARAVITA, *Introduzione* P. VII

PARTE PRIMA RELAZIONI PROGRAMMATE

| | | |
|---|---|-----|
| L'interpretazione conforme a Costituzione: problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all'interno di un sindacato (che resta) accentratò (<i>Giuseppe Laneve</i>) | » | 3 |
| La disapplicazione normativa: nuovo criterio di risoluzione delle antinomie o «figura limite» nella teoria delle fonti? (<i>Daniele Porena</i>) | » | 36 |
| Disapplicazione e diritto comunitario. La flessibilità come unica via per garantire coerenza all'ordinamento interno in una prospettiva sempre più integrata (<i>Andrea Vannucci</i>) | » | 59 |
| Corte costituzionale e giudici comuni nell'adattamento della CEDU al diritto interno: tra tentativi di disapplicazione e obbligo di interpretazione conforme a Convenzione (<i>Francesca Liberati</i>) | » | 95 |
| Corte costituzionale, rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE e dialogo tra le corti: evoluzione e prospettive (<i>Diana Basili - Giuseppe M. Di Niro</i>) | » | 116 |
| La giurisdizione sui diritti tra Corte costituzionale e giudice comune (<i>Paolo Mezzanotte</i>) | » | 140 |
| «Negoziare le leggi»: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale (<i>Alessandro Stierpa</i>) | » | 159 |
| Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo (<i>Alessandroigliotti</i>) | » | 181 |
| Evoluzioni di una competenza «flessibile»: i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato (<i>Maria Grazia Rodomonte</i>) | » | 203 |

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2012

ISBN 978-88-243-2107-5

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLINA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

| | |
|---|--------|
| La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare <i>ex art. 68, c. 1 e art. 122, c. 4, Cost.</i> (<i>Andrea Danesi</i>) | p. 223 |
| Gli «esclusi» dai conflitti tra poteri dello Stato (<i>Federica Fabrizzi</i>) | » 246 |
| I conflitti tra enti (<i>Gavina Lavagna</i>) | » 265 |

PARTE SECONDA

INTERVENTI ALLA TAVOLA ROTONDA

| | |
|---|-------|
| La Corte costituzionale: giudice delle libertà o dei conflitti? (<i>Pier Alberto Capotosti</i>) | » 277 |
| Quanto contano la conoscenza e l'accertamento dei «fatti» per la Corte costituzionale? Aspetti problematici del giudizio di ragionevolezza nel sindacato sulle leggi in via principale (<i>Luisa Cassetti</i>) | » 282 |
| La giustizia costituzionale in trasformazione (<i>Francesco D'Onofrio</i>) | » 291 |
| La Corte costituzionale nella crisi del sistema politico (<i>Fulco Lancaster</i>) | » 293 |
| La giustizia costituzionale in trasformazione: il punto di vista del Consiglio di Stato (<i>Filippo Patroni Griffi</i>) | » 295 |
| La Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti (<i>Paolo Ridola</i>) | » 301 |
| La giustizia costituzionale in trasformazione: il punto di vista della Corte di cassazione (<i>Renato Rordorf</i>) | » 305 |
| <i>Notizie sugli autori</i> | » 309 |

nisola o alle 110 Province, ella Corte. Lo stesso dicasi delle prerogative dei quali la Corte di appartenenza (almeno in via di appartenenza), ponendo così almeno il problema.

Il numero non può essere un parametro costituzionale – ed è un problema nel caso del potere di preoccupazione di mantenere sottoposte al giudizio della

la tipologia qualitativa; la prassi di attribuzione sembra essere di mantenersi al di fuori di questo modo, ad esempio, in via litica o la tradizionale prassi di riferimento al potere legislativo. Il problema che sembra rappresentare il profilo soggettivo è tutto legato da quello oggettivo messo in luce la stretta di riferimento si evince dall'eloquente che un solo soggetto può non ammettere in relazione

Il corso degli anni la Corte ha sempre avuto conflitto, ad esempio, nel caso la circostanza che il titolare di sfiducia che isolava la sua figura tanto «chi», dunque, ma

in casi che la Corte, per certi casi esclusi». E questo rientra nel conflitto di attribuzione come interviene a risolvere situazioni; la provvidenziale manovra proprio che, *dato l'ordinamento* può trovare la rivendicazione di poteri costituzionali.

La dinamica delle dinamiche costituzionali si sta pian piano a quello di giudice di comparazione chiamata a svolgere il suo compito nell'ordinamento costituzionale, allora con molta probabilità molti dei soggetti passati negli «inclusi».

I CONFLITTI TRA ENTI

Gavina Lavagna

SOMMARIO: 1. I conflitti intersoggettivi: nozioni introduttive. – 2. La natura giuridica degli atti impugnabili: oggetto del conflitto. – 3. Il parametro del conflitto intersoggettivo. – 4. Profili processuali. – 5. Le decisioni del conflitto. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *I conflitti intersoggettivi: nozioni introduttive*

I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni, altrimenti definiti conflitti intersoggettivi, richiamano i sistemi di regolazione giudiziaria delle competenze negli Stati federali, nati in Svizzera, Germania ed Austria a cavallo tra il XIX e il XX secolo¹ e presentano notevoli analogie con il giudizio di costituzionalità in via principale; entrambi sono attivati in via d'azione dai medesimi soggetti (Stato, Regioni e Province Autonome) ma soprattutto sono rivolti a garantire la tutela delle reciproche sfere di competenza costituzionalmente garantite, sia pure sotto angoli visuali differenziati. E se il giudizio in via principale *ex art. 127 Cost.* è predisposto a garanzia dei pregiudizi che potrebbero derivare dall'emanazione di un atto legislativo, il conflitto tra enti, invece, è posto a garanzia del pregiudizio che potrebbe derivare dall'emanazione di qualsiasi altro tipo di atto, diverso dalla legge.

La disciplina dei conflitti intersoggettivi è regolata dagli artt. 39-42 della l. 11 marzo 1953 n. 87, nonché da alcune disposizioni (art. 27 e 28) contenute nelle Norme Integrative (N.I.) per i giudizi di fronte alla Corte costituzionale, cui va ora aggiunta la disposizione transitoria contenuta nell'art. 9, VI c., l. n. 131 del 2003 (con riguardo ai ricorsi proposti anteriormente alla riforma del Titolo V); con riferimento specifico alla l. 11 marzo 1953 n. 87 l'art. 39 dispone che «Se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato o ad un'altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può proporre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia stata invasa da un atto dello Stato».

La formula contenuta nell'articolo 39 della legge citata evidenzia pertanto che i requisiti necessari perché possa nascere un conflitto intersoggettivo sono dati dalla emanazione di un atto che invada una competenza definita da norme costituzionali. Anche se, come avremo modo di osservare nel corso dell'indagine «non poche volte il conflitto non ha avuto origine dall'adozione di un atto, non ha presentato carattere invasivo della competenza e non

¹ L. MEZZETTI, M. BELLETTI, E. D'ORLANDO, E. FERIOLI, *La Giustizia Costituzionale*, Padova 2007, 493 ss.

sempre (ed anzi forse di rado) il parametro è stato dato esclusivamente da norme costituzionali»².

2. *La natura giuridica degli atti impugnabili: oggetto del conflitto*

L'indagine volgerà in prima battuta ad analizzare la natura giuridica degli atti oggetto dei conflitti intersoggettivi posto che l'articolo 39 della l. 11 marzo 1953 n. 87 si limita a definire che, al di fuori delle leggi e degli atti ad essi equiparati, ogni altro atto può dare luogo a conflitto sempre che sia idoneo a determinare una incisione di rilievo costituzionale. È indubbio, di conseguenza, che l'esclusione delle leggi e degli atti ad esse equiparati tra gli atti oggetto del conflitto, trovi la sua ragione di essere nel fatto che la Corte su tali tipo di fonti possa già pronunciarsi con il procedimento in via d'azione ex articolo 127 Cost.³; ammettere la possibilità di impugnare fonti di livello primario anche in sede di conflitto intersoggettivo rappresenterebbe, pertanto, una inutile ripetizione.

Escluse le leggi, dunque, idoneo a determinare un conflitto, risulta ogni altro tipo di atto; e se tradizionalmente potranno innanzitutto essere oggetto di conflitto intersoggettivo atti formalmente amministrativi anche se aventi natura normativa (es. un regolamento)⁴, la Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 66 del 1964 ha esteso la possibilità che anche gli atti giurisdizionali possano rappresentare l'oggetto di un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, purché l'atto sia adottato dallo Stato, dal momento che, come è noto, le Regioni non sono titolari della potestà giurisdizionale, con la conseguenza che quando oggetto del conflitto sono decisioni giurisdizionali è del tutto evidente che la possibilità di ricorrere risulti soltanto a favore delle Regioni⁵. È certo che se la giurisdizione ha da sempre rappresentato un connotato tipico di poteri esclusivamente statali, lasciando le Regioni del tutto prive di poteri e funzioni giurisdizionali, una prima apertura a riguardo è stata introdotta dalla riforma del Titolo V che ha avviato, secondo quanto sancito dall'art. 116.3, seppure limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, un importante processo di ripensamento relativo al collegamento tra autonomie locali e giustizia⁶. In particolare l'articolo 116.3 della Costituzione dispone che alle regioni vengano attribuite funzioni inerenti «l'organizzazione della giustizia di pace». Si prevede in sostanza il riconoscimento, a mezzo di una procedura «sostanzialmente pattizia», alle Regioni di ulteriori forme e condizioni che non sembrerebbero preludere all'adozione di veri e propri provvedimenti giurisdizionali da parte delle regioni «specializzate».

È certo che l'esclusione delle leggi quali atti non impugnabili in sede di conflitto intersoggettivo risolve il problema della identificazione dell'oggetto soltanto in senso negativo, lasciando invece aperto il problema di darne una

² A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino 2009, 268.

³ L. MEZZETTI, M. BELLETTI, E. D'ORLANDO, E. FERIOLI, *op. cit.*, 509 ss. Gli Autori osservano a riguardo che la possibilità che una legge possa essere sindacata in sede di conflitto escluderebbe il termine perentorio per la sua impugnazione ex art. 127 Cost. Questo è il motivo per cui, ad esempio è ammissibile il conflitto avente ad oggetto un regolamento di mera esecuzione di legge, a meno che l'atto non presenti vizi autonomamente censurabili.

⁴ L. MEZZETTI, M. BELLETTI, E. D'ORLANDO, E. FERIOLI, *op. cit.*, 514 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 270; A. CERRI, *Corso di Giustizia Costituzionale*, Milano 2008, 341.

⁵ G. GRASSO, *Il Conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere Giudiziario*, Milano 2001.

⁶ S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino 2011, 121 ss.

dato esclusivamente da

o del conflitto

re la natura giuridica de-
e l'articolo 39 della l. 11
delle leggi e degli atti ad
flitto sempre che sia ido-
nale. È indubbio, di con-
esse equiparati tra gli atti
l fatto che la Corte su tali
nto in via d'azione ex ar-
are fonti di livello prima-
senterebbe, pertanto, una

un conflitto, risulta ogni
nanzitutto essere oggetto
ristrattivi anche se aventi
tituzionale a partire dalla
anche gli atti giurisdizio-
li attribuzioni tra Stato e
mento che, come è noto,
nale, con la conseguenza
isdizionali è del tutto evi-
i favore delle Regioni⁵. È
ntato un connotato tipico
del tutto prive di poteri e
do è stata introdotta dalla
to sancito dall'art. 116.3,
tizia di pace, un impor-
ento tra autonomie locali
tituzione dispone che alle
zzazione della giustizia di
mezzo di una procedura
forme e condizioni che
propri provvedimenti giu-

in impugnabili in sede di
entificazione dell'oggetto
l problema di darne una

onale, Torino 2009, 268.

cit., 509 ss. Gli Autori osser-
sindacata in sede di conflitto
art. 127 Cost. Questo è il mo-
getto un regolamento di mera
mamente censurabili.

it., 514 ss.; A. RUGGERI, A. SPA-
filano 2008, 341.

tere Giudiziario, Milano 2001.
2011, 121 ss.

definizione in senso positivo. In virtù del ampliamento del proprio sindacato anche sul cattivo uso dell'attribuzione, la Corte si è progressivamente distaccata dal ristretto e originario concetto di *vindicatio potestatis* con la conseguenza di accrescere progressivamente in via residuale la categoria degli atti impugnabili ammettendo ad esempio, nel caso della sent. 40 del 1977 la possibilità di impugnare l'atto di promulgazione di una legge regionale per conflitto di attribuzione ove si affermi invasivo dell'altrui sfera di competenza⁷.

La cerchia degli atti idonei a dare vita ad un conflitto ha subito nel tempo un progressivo accrescimento a fronte della giurisprudenza della Corte costituzionale che, come osservato, già a partire dal 1977 e successivamente con altre importanti pronunce ha riconosciuto «che qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o ad una Regione è idoneo a produrre un conflitto attuale di attribuzione fra enti, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed equivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni» (sent. 211/del 1994).

In questo senso possono ricomprendersi come oggetto del conflitto intersoggettivo gli atti ad efficacia interna (quali le circolari) e privi di elementi formali (quali una lettera o un telegramma), purché contenenti una chiara manifestazione di volontà in ordine all'affermazione di una propria competenza (sent. 120 del 1979) che implica semplicemente l'assenza di discrezionalità nei confronti del destinatario, per quanto riguarda la loro esecuzione.

Di notevole interesse risulta la sentenza 341 del 1996 in cui si evince che la qualificazione dell'atto come amministrativo o politico non è determinante ai fini della idoneità a provocare un conflitto; nello specifico, infatti, era stato dichiarato idoneo alla determinazione del conflitto un ordine del giorno del Consiglio Regionale, atto dichiarato dalla Consulta di mero rilievo politico che non vincolava giuridicamente la Giunta a darvi seguito; ad avviso della Corte esso potrebbe menomare una competenza costituzionalmente garantita.

La Corte costituzionale attraverso importanti pronunce⁸ fornisce alla dottrina gli elementi per definire i requisiti minimi dell'atto impugnabile; la Consulta, in sostanza, non è chiamata a svolgere una mera attività di consulenza costituzionale, ma il suo sindacato deve fondarsi necessariamente sulla lesione concreta ed attuale delle competenze derivanti dalla mera applicazione dell'atto⁹.

La giurisprudenza sembra abbastanza consolidata nel senso di non considerare inammissibile il ricorso nel caso in cui venga impugnato un atto identico dal medesimo contenuto di altro atto non impugnato. In questo senso la Corte ritiene infatti, che non vi sia spazio nei conflitti intersoggettivi per l'istituto dell'acquiescenza «trattandosi di istituto incompatibile con l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte nei medesimi giudizi» (sentt. 95 del 2003; 195 del 2004).

Rimangono esclusi in linea di principio gli atti meramente confermativi o esecutivi di atti non impugnati entro i termini, almeno che non presentino vizi propri. E non potendosi avere ricorso contro un regolamento di esecu-

⁷ L. MEZZETTI, M. BELLETTI, E. D'ORLANDO, E. FERIOLI, *op. cit.*, 510 ss.

⁸ Sentt. 164 del 1963; 97 del 1972; 350 del 1989.

⁹ S. GRASSI, *Il Giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione fra Stato e Regione e fra Regioni*, Milano 1985, 181 ss.; C. PADULA, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nei conflitti tra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, 2000, 444 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 271; G. ZAGREBELSKY, *La Giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 345.

zione di una legge a suo tempo non impugnata, al fine di non determinare una ingiustificata estensione del giudicato costituzionale alla legge stessa (sentt. 140 del 1970; 206 del 1975; 113 del 2003; 386 del 2005), potrebbe invece aversi conflitto su regolamenti di diversa natura, quali ad esempio regolamenti interni dei Consigli regionali (sent. 288 del 1987). A riguardo, osserva Bianchi¹⁰ è prevedibile che aumentando la normazione a mezzo di regolamento, prendendo finalmente corpo anche in ambito regionale un ampio processo di delegificazione, sollecitato dalla riforma del titolo V, ciò che potrebbe realizzarsi è che crescano le occasioni di conflitto intersoggettivo, con la conseguente diminuzione di conflitto legislativo.

Sono altresì inammissibili ricorsi aventi ad oggetto azioni di rivendica (*vindicationes rerum*) o di credito, consistenti in lagnanze di carattere patrimoniale¹¹, a meno che la mancata concessione del bene o del denaro non si risolva in una negazione o in una menomazione della stessa. Sebbene la Corte con sent. n. 383 del 1991 sembrava avere espresso un diverso orientamento, ebbe ad abbandonarlo a partire dal 2005 con le sentenze nn. 177 e 302.

Per quanto abbia perso di attualità a seguito dell'abrogazione dell'articolo 125.1 Cost. con l'entrata in vigore della legge cost. 3/2001 è opportuno ricordare l'istituto dei ricorsi delle Regioni contro le deliberazioni degli organi statali di controllo ove fosse contestata una competenza del ricorrente o qualora fosse annullato un atto per ragioni di merito, e non di legittimità (sentt. 121 del 1966, 73 del 1977, 187 e 1013 del 1988, 327 del 1990, 383 e 438 del 1991, 48 del 1995, 272 del 1996 ecc.). E parimenti ammessi sono stati, inoltre, i ricorsi regionali aventi ad oggetto l'esercizio delle funzioni delegate dallo Stato alle Regioni purché titolare delle funzioni stesse sia lo Stato e si trattasse di deleghe c.d. «devolutive» o traslative, comportanti cioè un trasferimento di competenza relativamente stabile alla Regione e non accompagnato dalla permanenza di poteri concorrenti da parte del delegante - lo Stato - e che si realizzasse una saldatura funzionale tra le funzioni delegate e quelle proprie delle Regioni di modo tale che, la lesione delle prime comportasse una indiretta menomazione delle seconde.

La Corte a riguardo, con la sent. 162 del 1990, stranamente ha imputato alla sola Regione le funzioni dalla stessa delegate ai minori enti territoriali, argomentando che la delega non sia mai traslativa e ammettendone quindi la difesa in sede di conflitto di attribuzioni contro lo Stato. Questo modello delle deleghe statali alle Regioni e delle deleghe regionali agli enti minori non trova più alcun fondamento in Costituzione alla luce del novellato Titolo V tanto che sul punto si dubita «della perdurante ammissibilità delle deleghe e della stessa validità di quelle precedentemente concesse»¹².

Quanto finora analizzato è servito ad evidenziare che la moltiplicazione dei conflitti intersoggettivi dipende fuori ogni dubbio dalla varietà e dalla eterogeneità degli atti idonei a provarli; la giurisprudenza però ha mostrato, nel corso del tempo, che anche il contenuto che l'atto può assumere è di per sé idoneo a determinare la nascita di un conflitto, in aggiunta a quella legislativamente indicata dell'invasione di competenza.

A riguardo infatti, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto nel corso del tempo ammissibili anche conflitti che non presupponevano vere e proprie

¹⁰ P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1993-1995), a cura di R. ROMBOLI, Torino 1996, 313 ss.

¹¹ A. CERRI, *op. cit.*, 344.

¹² A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 272.

ine di non determinare una
 le alla legge stessa (sentt.
 05), potrebbe invece aversi
 d esempio regolamenti in-
 guardo, osserva Bianchi¹⁰ è
 zzo di regolamento, pren-
 : un ampio processo di de-
 iò che potrebbe realizzarsi
 ivo, con la conseguente di-

invasioni di competenza e non consistevano in rivendicazioni di attribuzioni. Si trattava di conflitti in cui l'Ente ricorrente non contestava la spettanza del potere ma rilevava semplicemente il cattivo esercizio della competenza dell'altro ente; *menomazione* o *interferenza* della propria sfera di competenza. Nei conflitti da *menomazione* o da *interferenza* la disputa ha origine circa la spettanza di una determinata competenza, quanto sul contenuto, ossia sul cattivo modo in cui una competenza è stata esercitata che si riflette sulla sfera di attribuzioni del ricorrente.

Oggetto del conflitto, nell'interpretazione della formulazione dell'articolo 39 della l. 87 del 1953, può essere originato da un comportamento significativo, compresa un'omissione, se in quanto da essa derivi una menomazione di competenza. Non è quindi escluso un conflitto derivante da comportamenti omissivi, purché l'omissione, che non può essere virtuale ed ipotetica, sia «idonea a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni». I conflitti nascenti da un'omissione vanno incontro ad alcune difficoltà non ancora superate dal momento che l'art. 39 della legge 87 del 1953 sembrerebbe richiedere, senza alcuna eccezione, la necessità di un atto quale causa del conflitto; formula che è stata oggetto da parte di Crisafulli¹³ di un'interpretazione estensiva dal momento che ha ricondotto al concetto di atto qualunque comportamento significativo. La Corte con sent. 211 del 1994 ha preferito adottare una linea piuttosto prudente ammettendo come possibile oggetto di ricorso non le «omissioni pure» ma solo quelle «relative», vale a dire quelle nascenti dalla emanazione di un atto, pur se parzialmente carente.

Procedendo nell'analisi è noto che la giurisprudenza costituzionale, nell'intento di allargare il più possibile la capacità di reazione contro qualsiasi lesione di competenza subita dallo Stato o dalla Regione, a partire dalla sentenza n. 40 del 1977 abbia affermato l'ammissibilità «del conflitto anche a fronte di comportamenti concludenti non estrinsecantisi in atti formali»; e i conflitti sono positivi quando comportano una lesione di competenza o negativi secondo quanto dispone la sent. 245 del 1996 non solo quando entrambi gli enti «negano la propria competenza, affermando quella dell'altro, bensì anche quando si è in presenza di un atto dello Stato di attribuzione di competenza, al quale segue un atto della regione di declinazione della stessa».

3. *Il parametro del conflitto intersoggettivo*

In merito al parametro del giudizio, l'articolo 39 ultimo comma della l. 87 del 1953 parla soltanto della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate; non può mancare a nostro avviso di evidenziarsi che l'espansione degli atti impugnabili abbia avuto come conseguenza un allargamento del parametro del conflitto e di conseguenza vanno considerate ulteriori fonti come norme parametro come ad esempio i decreti di attuazione degli Statuti Speciali, leggi ordinarie e atti aventi forza di legge di particolare rilevanza che in qualche misura incidono sul riparto di competenze tra Stato e Regioni. In aggiunta anche le fonti comunitarie, regolamenti e direttive, possono entrare nel novero delle norme parametro, riconosciute talvolta idonee a

¹³ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *Le fonti e la Corte costituzionale*, Padova 1984, 447. Sul tema cfr. anche S. GRASSI, *op. cit.*, 264; S.M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino 2010, 91 ss.; L. MEZZETTI, M. BELLETTI, E. D'ORLANDO, E. FERIOLO, *op. cit.*, 520.

ne di non determinare una
 le alla legge stessa (sentt.
 05), potrebbe invece aversi
 d esempio regolamenti in-
 guardo, osserva Bianchi¹⁰ è
 zzo di regolamento, pren-
 : un ampio processo di de-
 iò che potrebbe realizzarsi
 ivo, con la conseguente di-

oggetto azioni di rivendica
 gnanze di carattere patri-
 one o del denaro non si ri-
 la stessa. Sebbene la Corte
 un diverso orientamento,
 tenze nn. 177 e 302.

o dell'abrogazione dell'arti-
 ost. 3/2001 è opportuno ri-
 deliberazioni degli organi
 tenza del ricorrente o qua-
 e non di legittimità (sentt.
 27 del 1990, 383 e 438 del
 immessi sono stati, inoltre,
 lle funzioni delegate dallo
 esse sia lo Stato e si trat-
 nportanti cioè un trasfe-
 rizione e non accompagnato
 el delegante - lo Stato - e
 funzioni delegate e quelle
 lle prime comportasse una

, stranamente ha imputato
 minori enti territoriali, ar-
 mmettendone quindi la di-
 tato. Questo modello delle
 agli enti minori non trova
 el novellato Titolo V tanto
 bilità delle deleghe e della
 .12.

iare che la moltiplicazione
 io dalla varietà e dalla ete-
 udenza però ha mostrato,
 atto può assumere è di per
 n aggiunta a quella legisla-

onale ha ritenuto nel corso
 opponevano vere e proprie

mi, in AA.VV., *Aggiornamenti in*
 BOLI, Torino 1996, 313 ss.

derogare al quadro costituzionale delle competenze stabilito (sentt. 399 del 1987, 224 del 1994, 126 del 1996). Talvolta inoltre viene invocata la CEDU (sent. 130 del 2009).

Nell'ambito del parametro si è poi venuto affermando nella giurisprudenza della Corte un ulteriore elemento di valutazione di cui si è fatto negli ultimi anni frequentemente impiego che è quello del principio di «leale cooperazione» tra Enti. Si tratta di un principio utilizzato soprattutto ove si riscontrino interferenze o necessità di raccordo tra le attribuzioni costituzionalmente garantite dei soggetti in conflitto. Per meglio specificare, la Corte, dalla leale collaborazione, ha tratto la regola in base alla quale è necessaria l'intesa dello Stato con la Regione interessata legittimandosi in questo modo la proposizione del conflitto intersoggettivo nel caso in cui tale procedura non venga rispettata.

Sempre in riferimento al parametro, la giurisprudenza costituzionale ha via via evidenziato la necessità di riscontrare il «tono costituzionale» dei conflitti intersoggettivi al fine di poterne valutare il merito effettivo e dunque poter stabilire se l'oggetto della questione da esaminare possa o meno assumere rilievo in sede di giurisdizione costituzionale relativamente all'esercizio concreto della competenza oppure un tipo di verifica che attiene ai tradizionali rimedi giurisdizionali ordinari e amministrativi. La crescente richiesta da parte della Consulta del c.d. tono costituzionale non è servito ad evitare in concreto l'eventualità di una tendenziale sovrapposizione del conflitto intersoggettivo con il giudizio amministrativo. In ragione del forte scadimento del tono costituzionale del conflitto si è assistito e si assiste a situazioni che permettono di impugnare uno stesso atto davanti alle due giurisdizioni, quella costituzionale e quella amministrativa.

È di tutta evidenza che la Corte costituzionale opera su un piano completamente diverso rispetto al giudice amministrativo dal momento che è chiamata a valutare in merito alla lesione o meno della competenza costituzionalmente assegnata; negli anni si è assistito ad un fenomeno che ha visto una progressiva sovrapposizione del conflitto tra enti con il giudizio amministrativo. Lo stesso atto considerato dunque *illegittimo* e *incostituzionale* viene ad essere impugnato sia davanti alla Corte che al giudice amministrativo, con la possibilità che si determinino delle vere e proprie interferenze tra l'uno e l'altro giudizio. Quanto detto dunque non esclude pertanto i rischi di sovrapposizioni tra le due giurisdizioni. Il diritto positivo, è noto, non prevede l'obbligo per il giudice amministrativo di sospendere il processo dinanzi a lui pendente (*ex art. 295 c.p.c.*) in attesa della decisione della Corte. Così nel caso in cui la decisione del giudice amministrativo annulli l'atto con sentenza passata in giudicato prima della pronuncia della Corte, si determinerà la cessazione della materia del contendere dinanzi alla Corte (ord. 168 del 2003). Qualora invece, in sede amministrativa fosse rigettato, non si potrebbe escludere che lo stesso atto possa essere sottoposto al vaglio della Corte e da questa, ad esempio, essere annullato.

Diverse sono state le proposte avanzate dalla dottrina per cercare di risolvere il problema relativo alla risoluzione oscillante tra i due giudizi. Si è ipotizzato di sottrarre alla Corte la competenza a risolvere i conflitti intersoggettivi devolvendola ai giudici comuni¹⁴; ovvero interdire l'accesso alla Corte

¹⁴ G. VOLPE, *Sub art. 137 e 139*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma 1981, 427.

è stabilito (sentt. 399 del 1988) che non viene invocata la CEDU. Per quanto riguarda l'ordinanza di ammissione, il principio di «leale cooperazione» è stato affermato soprattutto ove si ritengono le attribuzioni costituzionalmente specifiche, la Corte, dalla quale è necessaria l'intesa in questo modo la procura cui tale procedura non è necessaria.

4. *Profili processuali*

Le questioni relative ai profili processuali dei conflitti intersoggettivi risultano disciplinate dalla l. 87 del 1953 che all'art. 39 dispone che il ricorso dello Stato è presentato dal Presidente del Consiglio a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri, quello della Regione è invece proposto dal Presidente della Giunta su deliberazione della Giunta (o Provincia di Trento o di Bolzano). Con riferimento ai termini, il ricorso deve essere proposto entro sessanta giorni dinnanzi alla Corte, termine che decorre dalla pubblicazione, se si tratta di un atto che deve essere pubblicato, o altrimenti dalla notificazione, comunicazione o conoscenza dell'atto impugnato (art. 39 co. 2 l. 87 del 1953); l'atto deve inoltre essere notificato all'ente cui si imputa la lesione di competenza. Ciò che è importante sottolineare è che nel conflitto tra enti il termine ha carattere assolutamente perentorio con la conseguenza che un ricorso presentato tardivamente è dichiarato inammissibile.

La rappresentanza processuale dunque è del Presidente del Consiglio o della Giunta, unici soggetti abilitati a partecipare al giudizio indipendentemente da quale sia la parte sostanziale lesa o menomata (sentt. 215 del 1988 e 140 del 1999).

Il ricorso deve contenere l'indicazione dell'atto che dà luogo alla lesione della sfera di competenza e delle disposizioni costituzionali che si assumono violate e va notificato al Presidente del Consiglio, quando non sia il ricorrente, «nonché all'organo che ha emanato l'atto quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo» (art. 25 III comma N.I.). La notifica del ricorso deve inoltre essere effettuata direttamente dal ricorrente (Presidente del Consiglio o della Regione o della Provincia autonoma) e precede il deposito nella Cancelleria della Corte che deve avvenire entro venti giorni dall'ultima notifica. La difesa tecnica è affidata, come nei conflitti legislativi, all'Avvocatura generale dello Stato e al libero foro.

Nel corso del giudizio, la Corte, sentite le parti e compiuta l'attività istruttoria necessaria può, con ordinanza motivata sospendere per gravi ragioni il giudizio, nelle more del giudizio l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto; la Corte può altresì deliberare con ordinanza adottata in camera di consiglio, la manifesta inammissibilità del ricorso oppure la manifesta

¹⁵ V. ANGIOLINI, *Nuovi sbocchi e nuovi problemi nel rapporto tra conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo*, in *Le Regioni*, 1985, 188 ss. e *Conflitto di attribuzioni di livello costituzionale e forme processuali*, in *Le Regioni*, 1993, 1341 ss.; A. AZZENA, *Conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo*, in *Foro it.*, III, 1993, 367 ss.; F. DIMORA, *Il conflitto di attribuzione fra Stato e Regione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1975, 670 ss.; G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Milano 2001, 386 ss.; C. PADULA, *Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, giudicato costituzionale e vincolo nei confronti dell'attività amministrativa e dei giudizi amministrativi e ordinari*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, a cura di R. PINARDI, Torino 2007, 95 ss.; G. SERGES, *Giudizio amministrativo e conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni*, in *Dir. soc.*, 1981, 635 ss.; R. ROMBOLI, *Il conflitto di attribuzioni fra enti nel biennio 1993-94 (aspetti processuali)*, in *Foro it.*, I, 1995, 1752 ss.

è stabilito (sentt. 399 del 1988) che non viene invocata la CEDU.

Per quanto riguarda l'ordinanza di ammissione, il principio di «leale cooperazione» è stato affermato soprattutto ove si ritengono le attribuzioni costituzionalmente specifiche, la Corte, dalla quale è necessaria l'intesa in questo modo la procura cui tale procedura non è necessaria.

La rappresentanza processuale dunque è del Presidente del Consiglio o della Giunta, unici soggetti abilitati a partecipare al giudizio indipendentemente da quale sia la parte sostanziale lesa o menomata (sentt. 215 del 1988 e 140 del 1999).

Il ricorso deve contenere l'indicazione dell'atto che dà luogo alla lesione della sfera di competenza e delle disposizioni costituzionali che si assumono violate e va notificato al Presidente del Consiglio, quando non sia il ricorrente, «nonché all'organo che ha emanato l'atto quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo» (art. 25 III comma N.I.). La notifica del ricorso deve inoltre essere effettuata direttamente dal ricorrente (Presidente del Consiglio o della Regione o della Provincia autonoma) e precede il deposito nella Cancelleria della Corte che deve avvenire entro venti giorni dall'ultima notifica. La difesa tecnica è affidata, come nei conflitti legislativi, all'Avvocatura generale dello Stato e al libero foro.

Nel corso del giudizio, la Corte, sentite le parti e compiuta l'attività istruttoria necessaria può, con ordinanza motivata sospendere per gravi ragioni il giudizio, nelle more del giudizio l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto; la Corte può altresì deliberare con ordinanza adottata in camera di consiglio, la manifesta inammissibilità del ricorso oppure la manifesta

sta non spettanza dell'attribuzione non rivendicata dalla parte ricorrente; l'eventuale rinuncia al ricorso accettata da tutte le parti costituite, comporta l'estinzione del giudizio.

Un elemento di carattere esclusivamente processuale che evidenzia una forte differenza rispetto a quanto previsto per i conflitti tra poteri riguarda il fatto che nei conflitti tra enti è possibile richiedere la sospensione degli atti impugnati (sospensione cautelare del provvedimento che ha dato luogo al conflitto disciplinato dall'articolo 40 della l. 87 del 1953), sospensione che la Corte concede con ordinanza motivata «uditi i rappresentanti delle parti e previe le indagini che ritenga opportune». I requisiti che la Corte richiede sono quelli tipici dei provvedimenti cautelari mutuati dalla giustizia amministrativa del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*.

Una novità significativa nell'ambito dei conflitti intersoggettivi è stata segnata dalla sent. 76 del 2001 con cui per la prima volta è stato ammesso l'intervento di un cittadino costituitosi parte civile nel corso di un procedimento penale che aveva dato origine ad un conflitto Stato/Regione, il cui interesse sarebbe stato sacrificato. La questione di specie rilevava un'apertura significativa rispetto alla concezione del tradizionale contraddittorio chiuso; in particolare, soggetti coinvolti in procedimenti penali quali la parte civile o il querelante – persona offesa dal reato –, venivano ammessi ad illustrare la propria posizione di fronte alla Corte chiamata, così, a giudicare in merito ai ricorsi di alcune Regioni avverso i provvedimenti dell'autorità giudiziaria che disponeva il giudizio penale nei confronti dei consiglieri regionali¹⁶.

5. *Le decisioni del conflitto*

Come nel caso del giudizio sulle leggi, il giudizio sul conflitto intersoggettivo giunge a conclusione con una pronuncia processuale o di rito e con una pronuncia di merito.

Ciò detto è opportuno che le parti ai fini della proposizione del giudizio e fino al momento della decisione dimostrino di avere interesse affinché il procedimento di fronte alla Corte giunga a conclusione; si tratta di una condizione in difetto della quale la pronuncia della Consulta sarebbe di inammissibilità.

Le decisioni di inammissibilità sono piuttosto eterogenee e si collegano a situazioni tra loro differenti come ad esempio l'inidoneità dell'oggetto, l'ineguatezza del parametro o ancora il venire meno dell'interesse a ricorrere ed in sostanza della materia del conflitto.

È da aggiungere inoltre che non sono mancate di recente ipotesi di improcedibilità (sent. n. 204 del 2005; sent. 174 del 2009) con cui la Corte dichiara la sopravvenuta mancanza di interesse che il ricorrente riceverebbe da una pronuncia di merito.

Oltre le sentenze di inammissibilità ed improcedibilità la Corte può adottare sentenze che entrano nel merito della lesione di competenza; è indubbio che la Corte qualora accerti una lesione di competenza la pronuncia che ne risulta contiene un'indicazione specifica in ordine alla spettanza della parte

¹⁶ G. GEMMA, *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regione: la Corte dà via libera*, in *Giur. cost.*, 2/ 2001, 509 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia Costituzionale*, Torino 2011, 205; A. RUGGERI, A. SPADARO, *op. cit.*, 277.

licata dalla parte ricorrente; le parti costituite, comporta

processuale che evidenzia una conflitti tra poteri riguarda il ere la sospensione degli atti nento che ha dato luogo al el 1953), sospensione che la rappresentanti delle parti e iusiti che la Corte richiede uati dalla giustizia amministris.

inter-soggettivi è stata se- i volta è stato ammesso l'in- el corsi di un procedimento /Regione, il cui interesse sa- evava un'apertura significa- raddittorio chiuso; in parti- quali la parte civile o il que- essi ad illustrare la propria dicare in merito ai ricorsi di tà giudiziaria che disponeva onali¹⁶.

dizio sul conflitto intersog- processuale o di rito e con

a proposizione del giudizio avere interesse affinché la sione; si tratta di una cons- ulta sarebbe di inammiss-

eterogenee e si collegano a idoneità dell'oggetto, l'ina- dell'interesse a ricorrere ed

te di recente ipotesi di im- 2009) con cui la Corte di- l ricorrente riceverebbe da

edibilità la Corte può adot- di competenza; è indubbio nza la pronuncia che ne ri- alla spettanza della parte

di attribuzione tra Stato e Re- VALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, ARO, op. cit., 277.

competente ed il risultato logico cui la Corte perviene ove vi sia accoglimento, è l'annullamento dell'atto impugnato. Diversamente, qualora la Corte accerti che l'atto impugnato non determini una lesione di competenza, la sentenza respinge il ricorso.

Alla luce di quanto detto è opportuno sottolineare che la decisione sul conflitto contiene immancabilmente una statuizione sulla competenza. La decisione sulla competenza, malgrado gli orientamenti iniziali non è ritenuta vincolante al di là del singolo conflitto, anche se ovviamente orienta i giudizi futuri; la decisione sulla competenza pertanto non ha effetti generali che trascendano il caso deciso, dal momento che il conflitto, per sua natura non riguarda la distribuzione astratta delle competenze, ma il loro concreto esercizio. La decisione sulla competenza non ha dunque autorità di cosa giudicata, neanche limitatamente alle parti del giudizio (sent. n. 27 del 2004; sent. n. 21 del 2006). Di conseguenza, l'unico effetto definitivo e vincolante *erga omnes* risulta nel caso in cui l'atto viene annullato.

Diversamente, la decisione sulla competenza non è vincolante, in quanto la Corte potrà decidere «su una determinata competenza in modo diverso da quanto già deciso in precedenza e potranno successivamente presentare un nuovo ricorso in relazione ad una fattispecie identica ad altra già decisa dalla Corte, tanto le stesse parti di quello stesso giudizio, quanto ogni altro soggetto legittimato a ricorrere».

È inoltre opportuno sottolineare che l'ipotesi prevista sia dall'articolo 134 della Costituzione che dall'articolo 2 della l. cost. 1 del 1948 di conflitto promosso da una Regione contro un'altra Regione (o Provincia autonoma), ha avuto un'applicazione pratica piuttosto limitata; il progressivo decremento del conflitto intersoggettivo può a nostro avviso riscontrarsi, come si evince dall'analisi concreta della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, nel fatto che le regioni non abbiano avuto motivi per sollevare conflitti oppure «non ritengono le proprie controversie assurgere a livello delle controversie costituzionali, quanto piuttosto nel valutarle componibili davanti al giudice amministrativo». Il fatto comunque che sino ad oggi si siano verificati pochi casi decisi con sentt. nn. 51 del 1991 e 133 del 2005 dimostra quanto complesso risulti configurare lesioni o menomazioni di competenza al di fuori delle relazioni Stato-Regioni; e ciò che invece non può non far riflettere è la circostanza che le Province autonome di Trento e di Bolzano possono ricorrere contro atti dello Stato e non della Regione. Non può certamente dirsi che il conflitto sia a senso unico, ma certamente quello attivato dagli enti infrastatali anche a seguito della riforma del 2001 risulta senza dubbio preponderante.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale in merito al conflitto intersoggettivo degli ultimi dieci anni evidenzia che se è vero, che il dato del 2010 segna un minimo incremento rispetto all'anno precedente, pari a +1,5 decisioni, corrispondente in termini percentuali + 0,10 rispetto al 2009, tale crescita risulta talmente contenuta da non poter essere considerata e letta se non in chiave di continuità rispetto ai dodici mesi precedenti. Quello che è certo è che si è ben lontani da quelle percentuali riscontrate nei primi anni dell'ultimo decennio in cui il conflitto intersoggettivo raggiungeva sul totale, la soglia del 6% (cfr. tabella)

Analizzando più specificamente gli ultimi anni, se nel 2010 sono stati decisi 12 conflitti fra enti, di cui però 8 decisi nel merito (4 accoglimenti; 4 rigetti; sentt. 370, 328, 274, 171 e 72), 2 ordinanze di estinzione (375 e 307), 1 di

inammissibilità (per trattarsi di *vinidcatio rei*: sent. n. 102) ed una pronuncia in parte di accoglimento ed in parte di inammissibilità (sent. n. 369), nel 2011, fino ad oggi sono stati decisi solo 7 conflitti intersoggettivi, di cui 3 dichiarati totalmente inammissibili (sent. n. 62, n. 90 e n. 156), 2 dichiarati estinti per rinuncia a seguito di intervenuta risoluzione extragiudiziale della questione (ord. n. 20 e n. 132), 1 deciso nel merito (nel senso in parte della infondatezza, in parte della fondatezza: sent. n. 92) ed 1 dichiarato in parte inammissibile ed in parte fondato (sent. n. 91). Ciò che è opportuno chiarire è che la inammissibilità è legata alla assenza di tono costituzionale ora perché è censurata la mera violazione di legge, ora perché non si contesta comunque la lesione di una attribuzione costituzionale (uso del conflitto in luogo del sindacato giurisdizionale).

Il Conflitto intersoggettivo. Decisioni in relazione alla percentuale totale delle decisioni 2000-2010

| | |
|------|-------|
| 2000 | 2,19% |
| 2001 | 5,59% |
| 2002 | 2,23% |
| 2003 | 6,02% |
| 2004 | 4,26% |
| 2005 | 3,32% |
| 2006 | 4,75% |
| 2007 | 5,82% |
| 2008 | 2,9% |
| 2009 | 3,22% |
| 2010 | 3,32% |

6. Considerazioni conclusive

Per concludere è opportuno porre in evidenza che l'analisi della giurisprudenza degli ultimi anni sembrerebbe progressivamente fare scemare, almeno sul piano pratico, non su quello formale, l'istituto dei conflitti intersoggettivi, lasciando che la risoluzione del contenzioso tra Stato e Regioni venga lasciato completamente al giudice amministrativo. Si ritiene pertanto più che mai opportuno preservare il «tono costituzionale del conflitto», particolarmente a rischio a causa della amministrativizzazione del contenzioso. A fronte, infatti di un atto che potrebbe contestualmente essere impugnato davanti alla Corte ovvero al giudice amministrativo, non mancano, come abbiamo avuto modo di osservare nel corso dell'indagine, ipotesi di interferenze tra i due giudizi che, nella realtà dei fatti (velocità di giudizio, facilità di accesso...) tendono, in via primaria, ad essere presentati di fronte al giudice amministrativo.