



I CONFLITTI TRA ENTI

di

Gavina Lavagna

*(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico,
"Sapienza" Università di Roma)*

8 luglio 2011

Breve sommario: I conflitti intersoggettivi; Oggetto e parametro del conflitto; Profili processuali; considerazioni conclusive

L'oggetto specifico della mia ricerca è quello di analizzare l'istituto dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni, altrimenti definiti conflitti intersoggettivi; se nel giudizio in via principale l'oggetto del giudizio sono le leggi, statali o regionali che siano *ex art. 127 Cost.*, in sede di conflitto intersoggettivo è impugnabile un atto di qualunque natura lesivo di competenza, purché diverso dalla legge, giacché per gli atti legislativi reputati invasivi, è noto, l'ordinamento prevede il giudizio in via d'azione.

I conflitti intersoggettivi 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 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

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 aggiunto la disposizione transitoria contenuta nell'art.9, VI 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".

L'indagine volgerà in prima battuta, analogamente a quanto avviene nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ad analizzare la natura giuridica degli atti oggetto dei conflitti intersoggettivi attraverso le principali pronunce della Corte Costituzionale posto che nessun elemento utile in tal senso può ricavarsi dallo articolo 39 della l. 11 marzo 1953 n. 87 che, come è noto, si limita a parlare di atti invasivi della competenza dello Stato e delle Regioni, senza nulla aggiungere in ordine alla natura giuridica di tali atti. Ciò che è necessario è che vi sia un atto che determini una lesione di competenza, statale o regionale, ad opera dell'altro ente.

E se tradizionalmente la natura degli atti che possono essere oggetto di conflitto tra enti consiste generalmente in un atto di tipo amministrativo, la Corte Costituzionale a partire dalla sent. 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 ovviamente adottato dallo Stato, non avendo le Regioni competenze giurisdizionali, con la conseguenza che quando oggetto di conflitto sono decisioni giurisdizionali è del tutto evidente che la possibilità di ricorrere è soltanto a favore delle regioni.

Poste queste prime considerazioni e sulla base di quanto fino a questo punto analizzato l'indagine ci induce a riflettere sul fatto che è fuori ogni dubbio che le norme fondamentali relative al conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni e le Regioni contenute all'interno dell'articolo 39 della l. 11 marzo 1953 n. 87 sono state oggetto nel corso del tempo da parte della giurisprudenza costituzionale di un'estensione interpretativa in riferimento al principio secondo cui l'esistenza di un atto che si assume lesivo di una competenza, costituisca il presupposto indispensabile per l'ammissibilità del conflitto stesso.

Tuttavia nell'intento di allargare il più possibile la capacità di reazione contro qualsiasi lesione di competenza subita dallo Stato o dalla Regione , la Corte 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).

Dunque oggetto del conflitto, nell’interpretazione della formulazione dell’articolo 39 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”.

A riguardo infatti la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto nel corso del tempo ammissibili anche conflitti che non presupponevano vere e proprie 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; si trattava in sostanza di conflitti da *menomazione* o da *interferenza* in cui si assiste ad una compromissione della competenza di un Ente determinata da un atto con essa interferente.

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”.

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. Talvolta vengono poi invocati la CEDU (sent.130 del 2009) e alcuni atti normativi dell'UE.

Nell'ambito del parametro si è poi venuto affermando nella giurisprudenza della Corte un ulteriore parametro di valutazione di cui si è fatto negli ultimi anni frequentemente impiego che è quello del principio di "leale collaborazione" 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.

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.

E 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. La giurisprudenza se in un primo momento si è mostrata oscillante tra le due giurisdizioni, ha suggerito, al fine di creare "un coordinamento a perfetta tenuta fra le giurisdizioni" di fare ricorso ex art. 295 c.p.c. all'istituto della sospensione del giudizio amministrativo in pendenza di quello intersoggettivo e fino alla sua completa definizione.

Una parte del lavoro sarà poi dedicata ad analizzare i profili processuali dei conflitti intersoggettivi; 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 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.

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 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*.

-Le decisioni della Corte. 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'inadeguatezza del parametro o ancora il venire meno dell'interesse a ricorrere ed in sostanza della materia del conflitto.

E' 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 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”.

E' 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 avremo modo di valutare nell'analisi concreta della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, nel fatto che le regioni non abbiano avuto le ragioni per sollevare conflitti oppure “non ritengono le proprie controversie assurgere a livello delle controversie costituzionali, quanto piuttosto nel valutarle componibili davanti al giudice amministrativo”.

E' certo, comunque, che quanto fino a qui esaminato evidenzia che ciò che è opportuno preservare è 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 di fronte alla Corte ovvero al giudice amministrativo, non mancano ipotesi di interferenze tra i due giudizi che, nella realtà dei fatti (velocità di giudizio, facilità di accesso...) tendono ad essere presentati in via primaria di fronte al giudice amministrativo.

L'ultima parte del lavoro sarà rivolta ad analizzare nel concreto la giurisprudenza costituzionale in merito al conflitto intersoggettivo negli ultimi dieci anni; 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%