

MARIO PERINI

*Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni
nella giurisprudenza della Corte Costituzionale
(giugno 1998-maggio 1999)*

Copisteria Sguanci, Firenze 2000

•
•
•
•

•
•
•

*Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale
(giugno 1998 – maggio 1999)¹*

Introduzione

1 – Le decisioni adottate dalla Corte costituzionale nel periodo dal 1° giugno 1998 al 31 maggio 1999 in materia di conflitti intersoggettivi sono state 24 (23 sentenze ed una ordinanza). Si tratta di un numero di poco superiore a quello del periodo anteriore di riferimento (19 pronunce)² e rientra nella media degli ultimi anni che hanno visto una netta diminuzione di questo genere di conflitti rispetto al passato³.

La presente analisi, prevalentemente incentrata sugli aspetti processuali, è suddivisa secondo uno schema ormai consolidato relativamente ai conflitti tra Stato e Regioni e che riproduce le principali questioni affrontate dalla Corte nella definizione di tali giudizi: profili soggettivi, profili oggettivi, profili processuali, decisioni. In allegato sono indicati in tabella i tempi dei giudizi.

Le pronunce del periodo preso in considerazione da una parte confermano i caratteri dei conflitti intersoggettivi, ormai messi in luce dalla dottrina⁴, ma dall'altra sembrano far trasparire alcuni mutamenti nella giurisprudenza della Corte.

L'analisi che si va a svolgere non può non tener conto del recentissimo contributo pubblicato sul tema dei conflitti intersoggettivi nel periodo 1996-1998⁵. Pertanto, non volendo ripetere cose già scritte, si soffermerà solo su alcune specifiche problematiche.

Profili soggettivi

2 – I conflitti intersoggettivi si caratterizzano per essere giudizi a parti "rassativamente e quasi nominativamente"⁶ predeterminate normativamente.

Sono parti in senso sostanziale lo Stato, le Regioni e le due Province autonome di Trento e Bolzano; parti processuali il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

2.1.1 - Rispetto ai conflitti interorganici, il quadro normativo sotto il profilo soggettivo sembrerebbe, dunque, di molto semplificato. Relativamente alla identificazione dei soggetti costituisce, infatti, comune affermazione della dottrina che "non vi sono problemi particolari nell'individuazione delle parti del processo"⁷.

¹ La presente relazione prenderà in esame le pronunce emesse dalla Corte costituzionale a conclusione di giudizi per conflitto tra Stato e Regioni dal 1° giugno 1998 fino al 31 maggio 1999.

² Cfr. G.L. CONTI, "I conflitti intersoggettivi", in "Relazione dei dottorandi", Corso di Dottorato di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela internazionale dei diritti fondamentali, a.a. 1997-1998, Pisa 1998.

³ Cfr. L. MANNELLI, "Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni", in R. ROMBOLI (a cura di), "Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)", Torino, Giappichelli, 1999, pp. 302-304.

⁴ Sul tema in generale cfr., ad es., G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", Milano, Giuffrè, 1961; V. CRISAFULLI, "Lesioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)", Padova, Cedam, 1984, pp. 438 e ss.; S. GRASSI, "Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni", Milano, Giuffrè, 1985; S. GRASSI, "Conflitti costituzionali", voce del Dig. disc. Pubbl., 1989, A. PIZZORUSSO, "Conflitto", voce della App. Novissimo Digesto Italiano, 1980; G. ZAGREBELSKY, "Processo costituzionale", voce della Enciclopedia del Diritto, pp. 674 e ss.; P. BIANCHI, "Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni", in R. ROMBOLI (a cura di), "Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)", Torino, Giappichelli, 1996; A. CERRI, "Corso di giustizia costituzionale", Milano, Giuffrè, 1997; A. RUGGERI - A. SPADARO, "Lineamenti di giustizia costituzionale", Torino, Giappichelli, 1998, pp. 355 e ss.; L. MANNELLI, "Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni", cit.

⁵ L. MANNELLI, "Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni", cit.

⁶ A. PIZZORUSSO, "Conflitto", cit., p. 371.

⁷ In questo senso da ultimo cfr. L. MANNELLI, "Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni", cit., p. 304; ma vd. anche G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., p. 59.

372 gg.	Sen. n. 331/98	
372 gg.	Sen. n. 332/98	
507 gg.	Sen. n. 333/98	
499 gg.	Sen. n. 334/98	
160 gg.	Sen. n. 335/98	
734 gg.	Sen. n. 332/98	
585 gg.	Sen. n. 382/98	
413 gg.	Sen. n. 422/98	
827 gg.	Sen. n. 423/98	
477 gg.	Sen. n. 27/99	
851 gg.	Sen. n. 92/99	
332 gg.	Sen. n. 138/99	
748 gg. (ric. dello Stato);	Sen. n. 140/99	
731 gg. (ric. della		
Regione)		
749 gg.	Sen. n. 155/99	
536 gg. (Toscana); 508 gg.	Sen. n. 169/99	
(Veneo); 508 gg. (Emilia-		
Romagna); 501 gg.		
(Umbria); 501 gg.		
300 gg.	Sen. n. 181/99	
736 gg.	Sen. n. 187/99	
830 gg.	Sen. n. 188/99	
532 gg.	MEDIA	

Un ulteriore elemento comunemente accolto da parte della dottrina⁴ è rappresentato dalla utilizzabilità, nell'ambito dei giudizi oggetto della presente analisi, di istituti del diritto processuale civile ed amministrativo quali, in particolare, la legittimazione al ricorso e l'interesse a ricorrere.

2.1.2 - Alla luce della giurisprudenza della Corte sembraerebbe opportuno attenuare l'apparente aporeticità di queste affermazioni.

Al pari dei conflitti interorganici, anche i conflitti tra enti vedono strettamente connessi tra loro i profili soggettivo ed oggettivo. Come osserva, "la nozione dei soggetti del conflitto si completa con l'elemento obbiettivo dal quale esso non può essere disgiunta, perlopiù finché si voglia restare nel campo del conflitto vero e proprio".

Il dato normativo da cui partire è costituito dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953. La disposizione fa riferimento alla "sfera di competenza assegnata allo Stato" e alla "sfera di competenza costituzionale della Regione".

In una fattispecie concreta l'identificazione del soggetto sostanziale del conflitto non è, dunque, lo Stato, le Regioni o le Province autonome, ma quell'insieme di competenze appartenenti ad uno di tali enti che, nel caso concreto, sono poste all'attenzione della Corte. Al pari dei conflitti tra Poteri, nei conflitti tra enti l'individuazione dei soggetti avviene in relazione a date attribuzioni che si pretendono lese in determinate situazioni da un atto illegittimo. Anche in questo genere di controversie risulta essenziale il collegamento tra la "materia del conflitto" e il profilo soggettivo⁵.

La competenza specificamente oggetto di contestazione tra le parti viene poi in luce relativamente al profilo oggettivo del conflitto, questa volta al fine di definire i confini.

Il giudizio si caratterizza, dunque, per essere concreto, non solo da un punto di vista oggettivo, nel senso che è necessario un atto lesivo di specifiche attribuzioni, ma ancor prima, dal punto di vista soggettivo, nel senso che l'individuazione delle "parti" del giudizio si determina attraverso l'identificazione delle specifiche attribuzioni che nel caso concreto vengono in luce. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome non si fanno portatori di tutte le loro competenze costituzionali, ma unicamente di quelle prospettate con gli atti del giudizio. Ciò attiene, ancor prima che al profilo oggettivo del conflitto, a quello della qualificazione dei soggetti.

Metaforicamente, utilizzando lo stesso termine della legge (art. 39, l. n. 87/53), si potrebbe dunque pensare alle parti del processo come a delle sfere, che rappresentano la competenza come in concreto affermata dal ricorrente - l'individua da un insieme eterogeneo di disposizioni normative, con un centro - l'attribuzione costituzionale⁶, l'an - che si muove su di una linea demarcata dalle norme costituzionali. Oggetto del conflitto consiste, viceversa, nella precisa delimitazione delle sfere e nella riconducibilità a queste dell'atto impugnato.

La ricostruzione sopra proposta, potrebbe essere più semplicemente formulata ricorrendo a categorie proprie del processo civile e amministrativo, quale in particolare la *legittimatio ad causam*, cioè

⁴ Cfr. ad es. G. GROTTANELLI de' SANNTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., pp. 70 e ss.; A. CERRI, "Corso di giustizia costituzionale", cit., pp. 196 e ss.

⁵ G. GROTTANELLI de' SANNTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., pp. 59-60.

⁶ Cfr. ad esempio, G. MALFATTI - R. TARCIHI, "Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato", in R. ROMBOLI (a cura di), pp. 13-34; E. MALFATTI - R. TARCIHI, "La struttura soggettiva dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni", in Foro it., I, 1997, col. 323; A. CERRI, "Conflitti di attribuzione", voce di Enc. Giur., pp. 4-5; A. CERRI, "Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzione", in Giur. Cost., 1982, 1.

⁷ Distingueno, in questo caso, tra competenza e attribuzione si accoglie la tesi sostenuta da una parte della dottrina, secondo cui "le attribuzioni fatte in Costituzione rappresentano il momento di un'impercettibile degradare verso la competenza e verso i singoli poteri". G. GROTTANELLI de' SANNTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., p. 129.

⁸ La competenza, in particolare, rappresenterebbe la "misura" delle attribuzioni costituzionali; cfr. G. GROTTANELLI de' SANNTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni", cit., p. 126; in senso conforme A. PISANESCHI, "I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato", Milano, Giuffrè, 1992, pp. 151 e ss.; Contra cfr. V. CRISAFULLI, "Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)", cit., p. 443.

Sent. n. 382/98	146 gg.
Sent. n. 422/98	48 gg.
Sent. n. 423/98	47 gg.
Sent. n. 27/99	239 gg.
Sent. n. 92/99	55 gg.
Sent. n. 138/99	78 gg.
Sent. n. 140/99	50 gg.
Sent. n. 155/99	345 gg.
Sent. n. 169/99	152 gg.
Sent. n. 181/99	106 gg.
Sent. n. 187/99	65 gg.
Sent. n. 188/99	51 gg.
MEDIA	95 gg.

C. Giorni trascorsi tra l'adozione della decisione e il deposito in cancelleria

Sent. n. 199/98	14 gg.
Sent. n. 233/98	22 gg.
Ord. n. 245/98	3 gg.
Sent. n. 270/98	10 gg.
Sent. n. 273/98	10 gg.
Sent. n. 277/98	10 gg.
Sent. n. 331/98	10 gg.
Sent. n. 332/98	10 gg.
Sent. n. 333/98	10 gg.
Sent. n. 334/98	10 gg.
Sent. n. 335/98	10 gg.
Sent. n. 352/98	11 gg.
Sent. n. 382/98	4 gg.
Sent. n. 422/98	9 gg.
Sent. n. 423/98	9 gg.
Sent. n. 27/99	3 gg.
Sent. n. 92/99	4 gg.
Sent. n. 138/99	8 gg.
Sent. n. 140/99	8 gg.
Sent. n. 155/99	11 gg.
Sent. n. 169/99	4 gg.
Sent. n. 181/99	8 gg.
Sent. n. 187/99	12 gg.
Sent. n. 188/99	12 gg.
MEDIA	9 gg.

D. Giorni trascorsi tra la notifica del ricorso ed il deposito della decisione in cancelleria

Sent. n. 199/98	478 gg.
Sent. n. 233/98	556 gg.
Ord. n. 245/98	140 gg.
Sent. n. 270/98	447 gg.
Sent. n. 273/98	650 gg.
Sent. n. 277/98	392 gg.

26

"la identità della persona dell'attore colla persona a cui la legge concede l'azione"¹², o, in altri termini, una questione che "riguarda la possibilità che, se il diritto esiste, esista a favore"¹³ del soggetto che lo fa valere in giudizio. I soggetti sostanziali non si identificherebbero per le competenze affermate e contestate, ma sarebbero predeterminati dalla legge e la possibilità di configurare in capo a quel soggetto quel genere di poteri, dunque, non atterrebbe alla sua identificazione soggettiva, ma ad un elemento ulteriore, appunto la legittimazione al ricorso.

Il motivo per cui si è preferito non ricorrere all'istituto della *legittimatio ad causam* dipende dalla fondamentale considerazione per cui: "sul piano generale e prima ancora di riferirsi a singoli istituti del processo ordinario e amministrativo risultati, particolarmente alla luce della giurisprudenza della Corte, inapplicabili al processo costituzionale, non è forse superfluo ricordare che nel caso del conflitto si è dinanzi ad un tipo di lite particolare caratterizzata sia dall'unicità delle parti possibili, sia dalla natura dell'oggetto della controversia"¹⁴.

2.1.3 - Di quanto esposto si può trovare parziale conferma in alcune recenti sentenze della Corte.

La sentenza n. 333 del 1998 trae origine dal ricorso con cui la Regione Emilia – Romagna impugnava il decreto del Direttore generale dell'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero dei beni culturali e ambientali con cui era stato delegato ai soprintendenti, territorialmente competenti, l'esercizio dei poteri di autorizzazione in via surrogatoria e di annullamento delle autorizzazioni rilasciate dalle regioni ai sensi dell'art. 7, l. n. 1497/39.

In via preliminare nel ricorso si sosteneva la 'legittimazione' della Regione a sollevare il conflitto indipendentemente dal carattere della delega, traslativa o meno, nella materia paesaggistica. La ricorrente affermava che nella sfera delle sue competenze era compreso anche l'interesse a che le funzioni, rispettivamente di Stato e Regione, fossero esercitate nel rispetto del quadro previsto dalla Costituzione per il rapporto di delega. Tale 'statuto costituzionale del rapporto di delega', tra l'altro, avrebbe richiesto che le relazioni tra Stato delegante e Regioni delegate fossero rapporti tra queste e il centro governativo e non con gli organi periferici.

La Corte, pur non ravvisando nel caso di specie l'idoneità dell'atto a ledere le attribuzioni fatte valere dalla Regione, afferma che la Regione può valersi del conflitto di attribuzioni in materia oggetto di delega, anche al di fuori delle ipotesi di delega traslativa, quando si possa ravvisare una sorta di statuto della delega "costituzionalmente rilevante ai fini della sfera garantita alla Regione" (par. 3 del considerato in diritto).

Ancor prima che sotto il profilo oggettivo di ripartizione delle competenze, il *quomodo*, le modalità procedurali di esercizio delle attribuzioni servono dunque ad individuare in concreto il soggetto parte del conflitto.

La sentenza n. 334 del 1998 risolve un conflitto sollevato dalla Regione Emilia – Romagna avverso un decreto del Sottosegretario di Stato del Ministero per i beni culturali ed ambientali emesso relativamente alle materie delegate alle Regioni (con delega non traslativa) dall'art. 82, d.p.r. 616/77. La Regione affermava la propria 'legittimazione' poiché quell'insieme di principi procedurali e sostanziali compresi nello 'statuto costituzionale del rapporto di delega' avrebbe contribuito a comporre la sfera di attribuzioni ad essa spettanti.

La Corte, nel disattendere un'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, afferma che le censure proposte dalla Regione attengono ai rapporti tra Stato e Regioni suscettibili di dar luogo ad un conflitto costituzionalmente rilevante in quanto attengono "alla ripartizione delle sfere di competenze" e ciò indipendentemente dalla natura della delega nella specifica materia (par. 2 del considerato in diritto).

¹² G. CHIOVENDA, "Principi di diritto processuale civile", Napoli, Jovene, 1928, p. 152.

¹³ F. CARNELUTTI, "Titolarità del diritto e legittimazione", in *Riv. Dir. Proc.* 1952, II, p. 122.

¹⁴ G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., pp. 68-69. Analoghe riserve relativamente alla trasposizione pura e semplice di categorie proprie di giudizi ordinari e amministrativi nel processo costituzionale sono espresse da S. GRASSI, "Conflitti costituzionali", cit., p. 372.

Allegato

A. Giorni trascorsi tra la notifica del ricorso e l'udienza pubblica o Camera di Consiglio

379 gg.	Sent. n. 199/98
465 gg.	Sent. n. 233/98
109 gg.	Ord. n. 245/98
276 gg.	Sent. n. 270/98
535 gg.	Sent. n. 273/98
319 gg.	Sent. n. 277/98
320 gg.	Sent. n. 331/98
320 gg.	Sent. n. 332/98
320 gg.	Sent. n. 333/98
447 gg.	Sent. n. 334/98
108 gg.	Sent. n. 335/98
535 gg.	Sent. n. 352/98
435 gg.	Sent. n. 382/98
356 gg.	Sent. n. 422/98
771 gg.	Sent. n. 423/98
235 gg.	Sent. n. 271/99
792 gg.	Sent. n. 92/99
246 gg.	Sent. n. 138/99
690 gg. (ric. dello Stato);	Sent. n. 140/99
673 gg. (ric. della Regione)	Sent. n. 155/99
393 gg.	Sent. n. 169/99
380 gg. (Toscana); 352 gg. (Veneto); 345 gg. (Umbria); 345 gg. (Lombardia)	Sent. n. 181/99
186 gg.	Sent. n. 187/99
659 gg.	Sent. n. 188/99
767 gg.	Sent. n. 188/99
422 gg.	MEDIA

B. Giorni trascorsi tra l'udienza pubblica o Camera di Consiglio e l'adozione della decisione

85 gg.	Sent. n. 199/98
69 gg.	Sent. n. 233/98
28 gg.	Ord. n. 245/98
161 gg.	Sent. n. 270/98
105 gg.	Sent. n. 273/98
63 gg.	Sent. n. 277/98
42 gg.	Sent. n. 331/98
42 gg.	Sent. n. 332/98
42 gg.	Sent. n. 333/98
42 gg.	Sent. n. 334/98
42 gg.	Sent. n. 335/98
188 gg.	Sent. n. 352/98
25	

Le modalità di esercizio delle funzioni, oltre al loro concreto contenuto, servono ad individuare le parti del processo, o se si preferisce a accertarne la legittimitazione¹¹.

Più complessa appare la fattispecie di cui alla sentenza n. 27 del 1999, anche perché si tratta di un conflitto che coinvolge il potere giudiziario. La provincia di Trento impugna la sentenza n. 625/97 della IV sezione del Consiglio di Stato con cui era stato confermato l'annullamento, pronunciato in primo grado, di un atto del Presidente dell'Ente in materia di commercio. La Corte in via preliminare rileva l'ammmissibilità del conflitto in quanto la Provincia "non contesta l'esistenza del potere giurisdizionale relativamente alla legittimità dei provvedimenti di sospensione della autorizzazione all'apertura degli esercizi commerciali. Essa contesta invece l'argomentazione contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato" (par. 2.2 del considerato in diritto).

Come noto, nei conflitti *de quibus* è possibile configurare un conflitto di competenza della Corte "quando sia contestato radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale (cfr., ad esempio, sentenza n. 150 del 1981 e 283 del 1986) ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente" (par. 2.1 del considerato in diritto). Poiché alle Province, ai parti delle Regioni, non è attribuita la funzione giurisdizionale, unito il conflitto non può riguardare il *quomodo* di tali attribuzioni, ma solo l'*an*. Pertanto non si può avere conflitto se si individua la sfera costituzionalmente garantita del resistente, comprensiva di limiti interni alla stessa funzione giurisdizionale non contestata.

La sfera passiva, il soggetto passivo, si identifica internamente nell'*an* dell'attribuzione. La Corte, dunque, ancor prima che rigettare nel merito il ricorso, non ravvisa nel caso di specie un soggetto passivo, nel senso sopra esposto, verso cui si possa agire, o, se si preferisce, non ne ravvisa la legittimazione passiva: "trattasi quindi di una controversia che ... non attiene all'esistenza della giurisdizione in quanto tale" (par. 2.2 del considerato in diritto).

In fine, relativamente al profilo della identificazione soggettiva delle parti sostanziali, non pare inopportuno evidenziare che molto spesso nei dispositivi delle sentenze che riconoscono o disconoscono la spettanza di determinate attribuzioni viene fatto specifico riferimento all'organo cui queste competano e ciò non solo quando si tratta di organi giurisdizionali¹². In particolare la Corte non si limita a riconoscere o disconoscere la competenza contestata in capo allo 'Stato' o alla 'Regione', ma ne fornisce una qualificazione ulteriore: sentenza n. 382/98: "non spetta allo Stato, e per esso alla Procura della Repubblica presso la Pretura circoscrizionale di Venezia"; sentenza n. 422/98: "non spetta allo Stato, ed in particolare al Direttore regionale della Direzione provinciale del lavoro di Gorizia"; sentenza n. 92/99: "non spetta alla Regione siciliana" e "non spetta alla Commissione di controllo sugli enti della Regione Veneto"; sentenza n. 181/99: "spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei Conti, Collegio di controllo per la Regione Puglia".

Anche sotto tale aspetto, dunque, sembrerebbe che l'organo, con le sue specifiche competenze, che ha posto in essere il comportamento lesivo, abbia contribuito ad identificare le parti sostanziali del giudizio.

2.1.4 - Il termine 'legittimazione' viene invece utilizzato nella sentenza n. 422 del 1998 con cui si accoglie il ricorso proposto dalla Regione Friuli - Venezia Giulia relativamente ad un decreto di un organo periferico statale che andava ad incidere in una materia trasferita alla Regione con delega devolutiva.

In via preliminare la Corte afferma la 'legittimazione' della Regione a sollevare il conflitto in quanto dalle caratteristiche specifiche della delega, appunto trasferita, è possibile individuare una sfera di competenze, costituzionalmente rilevanti, fatta valere dalla Regione (par. 2 del considerato in diritto).

11 Non sembra fuori luogo evidenziare che in queste decisioni la Corte, nel considerato in diritto, non ricorre mai all'espressione 'legittimazione', nonostante che le parti ne abbiano fatto uso (cfr. sentenza n. 333/98, par. 1 del ritenuto in fatto; sentenza n. 334/98, par. 1 del ritenuto in fatto).

12 Sul punto cfr. G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., p. 71.

9/10 dell'intera accisa sulla benzina percetta nel territorio della Regione e conseguentemente annulla i provvedimenti che hanno dato luogo al conflitto "nella parte in cui comportano tale diniego".

Mario Perini

Sembrirebbe, dunque, che l'istituto processuale della legittimazione sia stato utilizzato in questa occasione e lo sia stato nella sua accezione processual-civilista - per cui si ha legittimazione quando si fa valere in giudizio un diritto che, alla luce della prospettazione avanzata dalla parte, potrebbe astrattamente esistere a suo favore¹⁷ - e non processual-amministrativista, cioè "nel senso di effettiva qualificazione del soggetto, che promuove il giudizio, a ottenere una pronuncia sul merito della domanda"¹⁸.

2.2 - Categoria processuale che, con i dovuti adattamenti, è certamente utilizzabile e utilizzata nei giudizi per conflitto tra enti è l'interesse a ricorrere, nel duplice significato di interesse (processuale) ad una pronuncia che sia in grado di attribuire all'istante nel caso di specie una qualche utilità¹⁹ e in quello (sostanziale) di configurabilità di una attuale e concreta invasione della sfera di competenza del ricorrente²⁰. Poiché tale interesse è posto in relazione all'oggetto della controversia, esso si concretizza nelle vicende dell'atto impugnato.

Al pari che nel processo amministrativo²¹, l'interesse (sostanziale e processuale) a ricorrere deve perdurare fino al momento della decisione o, più correttamente, deve essere valutato al momento della adozione di questa.

a) L'inesistenza originaria comporta l'inammissibilità per inesistenza di una 'materia di conflitto' (cfr. sentenze nn. 270/98, 277/98, 333/98, 27/99, 138/99, 155/99).

b) Il successivo venir meno dell'interesse sostanziale a ricorrere a seguito di integrale soddisfazione delle pretese del ricorrente, determina la cessazione della materia del contendere (decisioni nn. 199/98; 335/98; 423/98; 188/99), mentre il successivo venir meno dell'interesse processuale al ricorso comporta la sopravvenuta carenza di interesse (sentenza n. 140/99)²². Se, infatti, si potesse proseguire o risolvere il giudizio in assenza di una attuale e concreta lesione o in mancanza della prospettiva di una concreta utilità esplicabile dalla decisione di accoglimento, il conflitto si sposterebbe su di un piano astratto.

Sub a) - Nella sentenza n. 270/98 la Corte non ravvisa nei provvedimenti impugnati - due atti dell'Amministrazione sanitaria - una idoneità a ledere la sfera di competenza costituzionalmente assegnata alla Regione, dichiarando pertanto l'inammissibilità del conflitto. E' interessante notare che in questa occasione la Corte non ravvisa il contenuto lesivo prospettato dalla Regione in quanto gli atti impugnati sono "susceptibili di interpretazione conforme a Costituzione", utilizzando dunque uno schema argomentativo, più che consolidato nei giudizi incidentali, ma relativamente a provvedimenti amministrativi.

La sentenza n. 277/98 dichiara l'inammissibilità del conflitto per difetto nell'atto impugnato di una "autonoma attitudine lesiva della sfera di attribuzione costituzionalmente spettante alla Regione ricorrente" (par. 2 del considerato in diritto). Le doglianze della Regione, infatti, avendo ad oggetto un atto, che costituisce mera esecuzione di una precedente legge, tendono in realtà a censurare tale atto normativo che non è stato ritualmente impugnato. Il ricorso alla categoria dei provvedimenti 'meramente esecutivi' o 'applicativi' di precedenti atti (legislativi o amministrativi) non tempestivamente impugnati e dunque privi di una propria capacità lesiva in grado di sorreggere una autonoma impugnazione, costituisce orientamento ormai consolidato della Corte (cfr. da ultimo le decisioni nn. 467/97; 233/98) e conforme ai principi vigenti nel processo amministrativo²³.

¹⁷ F. CARNELUTTI, "Titolarità del diritto e legittimazione", cit..

¹⁸ A.M. SANDULLI, "Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici subordinati", Napoli, Morano, 1963, p. 254.

¹⁹ Cfr. ad es. A.M. SANDULLI, "Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici subordinati", cit., pp. 222 e ss.; A. PIZZORUSSO, "Conflitto", cit., pp. 373 e ss.

²⁰ Cfr. ad es. V. CRISAFULLI, "Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)", cit., p. 439.

²¹ Cfr. A.M. SANDULLI, "Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici subordinati", cit., pp. 226 e s..

²² Su tale punto cfr. più avanti nel testo.

²³ Cfr. S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", I, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 1144 e ss..

Nella sentenza n. 332/98 viene disartata un'eccezione della Regione resistente, riconoscendo negli atti impugnati dallo Stato – un accordo di cooperazione e un protocollo di intesa stipulati tra la Regione Sicilia e il Ministero del turismo di Malta - una idoneità a ledere le attribuzioni ad esso spettanti in materia internazionale. Indipendentemente da qualunque altra considerazione, infatti, la mera sottoscrizione di accordi da parte di una regione con uno Stato estero è tale da configurare una possibile invasione nelle attribuzioni statali.

La decisione n. 333/98 riguarda un atto organizzatorio di un potere, pacificamente spettante allo Stato. Questa sentenza è degna di nota in quanto si utilizza l'espressione "interesse a ricorrere" e lo si ritiene un istituto comune sia ai giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale dalle Regioni che ai ricorsi, una menomazione o invasione delle competenze rivendicate e si qualifica prospettazione del ricorrere, una menomazione o invasione delle competenze rivendicate e si qualifica per una finalità di ripristinare il quadro di tali attribuzioni.

La sentenza n. 138/99 dichiara l'inammissibilità del conflitto per inesistenza di autonomia lesiva dell'atto impugnato rispetto alla legge di cui costituisce mera applicazione. La Corte nuovamente ricorre alla nozione di atto contenente mere "modalità applicative" di un provvedimento legislativo (cfr. sentenza n. 277/98). In questo caso l'atto normativo primario era stato impugnato dalla Regione, ma la Corte, ritenuti i giudizi, respinge le censure mosse al decreto legislativo e ritiene che l'atto amministrativo, contro cui era stato sollevato conflitto, ne costituisce mera applicazione, non vi ravvisa una autonomia capacita lesiva e dunque manca l'interesse a ricorrere necessario ad ottenere una pronuncia nel merito.

Infine, la sentenza n. 155/99 dichiara l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Siciliana contro un d.m. in quanto tale atto, non essendo in grado di ledere le attribuzioni rivendicate dalla ricorrente, è privo del carattere di lesività, inammissibile, dunque, perché difetta l'interesse a ricorrere.

Sub b) - Con la sentenza n. 140/99 la Corte dichiara, relativamente al ricorso proposto dalla Regione Lombardia, la "inammissibilità" del conflitto in quanto il d.P.R. impugnato "è insuscettibile di ulteriore applicazione nella Regione Lombardia e non può produrre alcun pregiudizio per la sfera delle competenze della stessa Regione contro". Di conseguenza, è sopravvenuto il dilettio di interesse della Regione Lombardia alla risoluzione del conflitto di attribuzione sul d.P.R. 14 gennaio 1997" (par. 4 del considerato in diritto; enfasi aggiunta).

Questa decisione è interessante in quanto, pur non ricorrendo al dispositivo di improcedibilità (cfr. ad es., sentenza n. 89/94)¹⁰¹, evidenzia che l'interesse al ricorso sotto il profilo processuale deve sussistere al momento della decisione: quando, infatti, per ragioni sopravvenute alla instaurazione del conflitto, si determina l'impossibilità di conseguire un risultato utile dall'accoglimento del ricorso, il giudizio diviene "inammissibile" (recte, improcedibile) per "sopravvenuta carenza di interesse"¹⁰². Si conferma, dunque, che mentre nell'ipotesi della cessazione della materia del contendere (sentenze nn. 199/98; 335/98; 423/98; 188/99) viene in luce l'interesse al ricorso nella sua accensione (sostanziale) il sopravvenuto difetto di interesse evidenzia l'interesse (processuale) ad una pronuncia che sia in grado di attribuire all'istante nel caso di specie una qualche utilità¹⁰³ (sent. n. 140/99).

2.3 - Di particolare interesse sotto il profilo soggettivo sono le decisioni che hanno ad oggetto atti giurisdizionali (sentenze nn. 382/98; 27/99; 187/99).

¹⁰¹ Sul punto cfr. P. BIANCHI, "Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni", cit., p. 323.
¹⁰² Tali concetti cfr. S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", cit., vol. II, pp. 546 e 55.
¹⁰³ Cfr. ad es. V. CRISAFULLI, "Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)", cit., p. 439.
¹⁰⁴ Cfr. ad es. A.M. SANDULLI, "Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici straordinari", cit., pp. 222 e ss.; A. PIZZORUSSO, "Conflitto", cit., pp. 373 e ss.

intenzione ... dello Stato ... di salvaguardare la particolare posizione ... delle Province autonome ...

Questa delimitazione di ambito di applicazione deve considerarsi generale rispetto a tutte le disposizioni che seguono ... Di conseguenza, la seconda parte del comma 1, dell'art. 1 del d.P.R. denunciato con conflitto di attribuzione ha valore di criterio interpretativo anche di quelle disposizioni particolari che fanno riferimento specifico alle province autonome ... di modo che deve escludersi in radice la sussistenza di lesione della sfera di competenza della provincia autonoma di Trento, anche se l'atto nel suo definito non è stato oggetto di un'attenta coordinamento" (par. 2 del considerato in diritto). La Corte pertanto procede a fornire l'interpretazione non lesiva della sfera di autonomia provinciale. Pare allora chiaro che si tratti di una sentenza di rigetto (delle doglianze prospettate dalla Provincia) a carattere interpretativo, cioè che permette di considerare non lesivo della sfera di competenze provinciali l'assetto normativo posto in essere con l'atto impugnato, se interpretato nel senso attribuito dalla Corte.

Altra sentenza, probabilmente avvinabile ad una interpretativa di rigetto, è la n. 181/99. La Corte dichiara spettante allo Stato e per esso alla Corte dei Conti, Collegio di controllo per la Regione Puglia, procedere all'esame del rendiconto della Regione stessa, ma "secondo i criteri e per le finalità indicate in motivazione".

5.3.2 - Anche le sentenze nn. 270/98 e 155/99 in via di prima approssimazione potrebbero essere classificate come interpretative di rigetto.¹⁰⁰

Nel primo caso la Corte dichiara inammissibile il conflitto per difetto di interesse a ricorrere. Infatti gli atti impugnati "non hanno il contenuto lesivo configurato nel ricorso, essendo suscettibili di interpretazione conforme a Costituzione, tale da rendere la norma non invasiva della sfera di competenza regionale" (par. 2 del considerato in diritto).

La sentenza n. 155/99 dichiara l'inammissibilità del conflitto in quanto "l'atto impugnato [d.M. risorse agricole e forestali del 29 gennaio 1997] per i profili specificamente censurati, non tocca le attribuzioni rivendicate nel presente giudizio dalla Regione siciliana ed è pertanto privo del carattere di lesività" (par. 2 del considerato in diritto). Infatti, "deve escludersi che un intervento statale, se pure in ipotesi preordinato alla tutela degli interessi nazionali non frazionabili, possa essere rivolto a comprimere le competenze degli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita senza l'osservanza delle forme prescritte ... sicché ... non sarebbe di certo il tenore dell'art. 3 del decreto ministeriale a poter costituire per esse un ostacolo".

In entrambi queste ipotesi, come rilevato in relazione ad un caso per certi versi analogo, "la Corte ha ritenuto insussistente la situazione di conflitto, perché da un lato lo Stato non aveva preteso di affermare una propria competenza [o non l'avrebbe potuta fare in quelle forme]; né dall'altro la provincia di Bolzano si poteva ritenere in qualunque modo vincolata od impedita dalla soluzione interpretativa prospettata dalla presidenza del Consiglio. L'assenza di una attività del conflitto derivava quindi direttamente dalla piena libertà della provincia di Bolzano nel fornire una autonomia ed eventualmente di riforme interpretazione della disciplina legislativa vigente"¹⁰¹.

Lo schema così delineato, però, è riconducibile, più che ad una classica interpretativa di rigetto, a quella categoria, di recente definizione da parte della giurisprudenza della Corte nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale, consistente nella inammissibilità per erroneità del presupposti interpretativi¹⁰². La lesione costituzionale, cioè, non è neppure configurabile in quanto il soggetto, ritenente, ha fornito una erronea prospettazione dell'atto impugnato. La corretta interpretazione dello stesso evidenzia, viceversa, la "conformità" a Costituzione della fattispecie sottoposta all'attenzione della Corte. Il dispositivo di inammissibilità delle sentenze nn. 270/98 e 155/99 confermerebbe questa ricostruzione.

5.4 - Infine può essere ricordata come ipotesi di decisione manifestava la sentenza n. 233/98. La Corte dispone infatti che non spetta allo Stato negare alla Regione Sardegna la corresponsione dei

¹⁰⁰ In relazione alle sentenze nn. 270 e 273 del 1998 parla di "interpretative correttive", L. MANNELLI, "Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni", cit., p. 327.
¹⁰¹ S. GRASSI, "Inammissibilità di conflitti costituzionali sull'interpretazione di norme ordinarie vigenti", cit., p. 1460.
¹⁰² Cfr. da ultimo decisioni nn. 271/99; 335/99; 335/99; 369/99.

(sebbene con caratteri peculiari)⁶⁶; viceversa, nel caso della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, l'accertamento del venir meno dell'interesse a ricorrere è compiuto d'ufficio e 'oggettivamente' da parte della Corte.

Una conferma di quanto da ultimo affermato è contenuta nella sentenza n. 335/98 (peraltro afferente ad una vicenda analoga a quella decisa con l'ordinanza sopra richiamata), in cui, nonostante che la Regione ricorrente, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, avesse sostenuto l'attualità dell'interesse alla pronuncia sulla non spettanza allo Stato del potere esercitato con l'atto impugnato, la Corte d'ufficio ha dichiarato cessata la materia del contendere in quanto, a seguito di una valutazione obiettiva della situazione venutasi a creare a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. N. 112/98, si è riscontrata una completa soddisfazione delle pretese della Regione ricorrente e non è residuo, dunque, alcun interesse per una pronuncia sul merito.

5.2 - La sentenza n. 140 del 1999, come precedentemente rilevato (cfr. par. 2.2 sub b), si segnala per contenere un' applicazione dell'istituto della 'sopravvenuta carenza di interesse', nonostante la formula utilizzata dalla Corte.

La complessa vicenda può essere sintetizzata così. La Regione delibera un provvedimento in materia di sanità, tardivamente impugnato dallo Stato, il quale frattanto emana, relativamente alla stessa materia, un atto di indirizzo e coordinamento, che viene a sua volta impugnato dalla Regione. Successivamente all'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento, la Regione emana una legge, seguita da una delibera di attuazione, con cui "si adegua alle indicazioni e alle prescrizioni del più volte citato atto di indirizzo e coordinamento" (par. 3 del Ritenuto in fatto). La Corte, riuniti i ricorsi, dichiara inammissibile per tardività quello proposto dallo Stato e sostiene l'inammissibilità anche del ricorso proposto dalla Regione per difetto di interesse. La giustificazione di tale seconda pronuncia di inammissibilità risiede nella considerazione che, data la tardività del primo ricorso, rimane fermo l'assetto derivante dalla deliberazione regionale impugnata dallo Stato. Assetto poi modificato dalla legge regionale di adeguamento all'atto di indirizzo e coordinamento.

L'interesse della Regione ad una pronuncia di accoglimento (interesse dunque che sorregge il *petitum* processuale, detto anche immediato⁶⁷), originariamente esistente, è successivamente venuto meno in quanto da essa non avrebbe potuto ricavarne alcuna utilità.

La difficile distinzione tra cessazione della materia del contendere e sopravvenuta carenza di interesse viene comunemente ravvisata proprio nel fatto che "la c.m.c. 'incide sull'oggetto del giudizio e quindi sul merito del processo', eliminandolo, mentre la carenza sopravvenuta 'incide su un mero presupposto processuale', impedendo il passaggio al merito"⁶⁸.

Nel caso di specie, dunque, sembrerebbe stato più corretto dichiarare l'improcedibilità a seguito del venir meno dell'interesse ad una pronuncia di accoglimento, cioè per sopravvenuta carenza di interesse.

5.3 - Nel periodo si riscontrano diverse sentenze 'manipolative' e 'interpretative'⁶⁹.

5.3.1 - La sentenza n. 273/98 rappresenta un' ipotesi di 'interpretativa di rigetto'. Nel dispositivo la Corte dichiara che spetta allo Stato adottare l'atto di indirizzo e coordinamento in materia di Valutazione di Impatto Ambientale "nei sensi e nei limiti di cui in motivazione". Nella motivazione si legge: "il ricorso [prodotto dalla Provincia di Trento] è privo di fondamento in quanto, sulla base testuale del comma 1, dell'art. 1 del d.P.R. 12 aprile 1996 e dei lavori preparatori ... risulta la precisa

Sono note le posizioni dottrinali che tendono a presentare questo genere di conflitti intersoggettivi come in realtà tra poteri dello Stato⁷⁰. Peraltro, dalla giurisprudenza della Corte, non sembrerebbe trasparire alcuna apertura alla possibilità dell'accoglimento di una simile ricostruzione. Nella sentenza n. 27/99 la Corte afferma che: "atti di giurisdizione, secondo consolidata giurisprudenza di questa Corte, possono essere a base di conflitto di attribuzione tra Regioni e Stato, oltre che tra poteri dello Stato" (par. 2.1 del considerato in diritto).

Il potere giurisdizionale ha una posizione costituzionale di forte autonomia e indipendenza, strutturale e funzionale, rispetto alle funzioni legislative ed esecutive. Tale posizione non può non riflettersi anche nell'ambito dei conflitti tra enti. In particolare non pochi dubbi pone l'affermazione che, relativamente ai conflitti tra Regioni e Stato generati da atti giurisdizionali, l'efficacia delle sentenze della Corte: "valga soltanto nei limiti nei quali decide per lo Stato o per la regione complessivamente intesi. Nella sua sfera di competenza ben può lo Stato, o la regione, trasferire determinate competenze"⁷¹ tra gli organi che compongono tali enti.

Si potrebbe allora pensare che in questo genere di conflitti, la parte in senso sostanziale sia propriamente l'organo giurisdizionale, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere al quale appartiene⁷² ed il Presidente del Consiglio costituirebbe, nel caso di specie, un sostituto processuale, legittimato straordinario a far valere un "diritto" altrui in nome proprio. Ovviamente tale prospettazione - che richiederebbe ben altro spazio ed elaborazione per essere adeguatamente trattata - dovrebbe fare i conti con il chiaro disposto dell'art. 134 della Costituzione in cui si parla espressamente di Stato e di Regioni.

La nozione di 'Stato' di cui all'art. 134 della Costituzione viene comunemente intesa nel senso di 'Stato-apparato' comprensivo delle funzioni legislative (relativamente alla quale esiste, però, lo specifico rimedio del giudizio in via d'azione), esecutive e giurisdizionali. E se, viceversa, si intendesse il termine nel senso di 'Stato-ordinamento', ovviamente non comprensivo delle Regioni? O comunque come espressione comprendente una pluralità di soggetti o, per meglio dire, di sfere di competenza, più o meno autonome, rappresentate da un unico soggetto processuale?

Si è già fatto cenno al fatto che l'individuazione dei soggetti del conflitto non appare così semplice come la lettura dell'art. 134 Costituzione potrebbe far sembrare (cfr. sopra par. 2.1). Nel caso dei conflitti intersoggettivi originati da atti giurisdizionali ciò appare ancor più evidente.

Parte della dottrina, in effetti minoritaria, ha qualificato gli organi giudiziari come organi, o meglio soggetti, dello Stato-ordinamento⁷³. Accogliendo questa tesi, si potrebbe allora considerare che nei conflitti 'intersoggettivi' generati da atti giurisdizionali si contrappongono sì due soggetti dell'ordinamento, ma propriamente non Regioni/Province autonome vs. Stato-apparato, ma Regioni/Province autonome vs. organo giurisdizionale competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, o, se si preferisce, Stato-ordinamento nella sua qualificazione di potere giurisdizionale⁷⁴. In questo caso il fatto che gli artt. 39, l. n. 87/53, e 27, N.I. per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, assegnino la rappresentanza in giudizio al Presidente del Consiglio dei Ministri,

⁶⁶ Cfr. da ultimo R. ROMBOLI, "La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione", in *Giur. Cost.* 1997, pp. 1701 e ss.; P. BIANCHI, "Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni", cit., pp. 306 e ss. In generale cfr. R. ROMOLI, "Storia di un conflitto 'partito' tra enti ed 'arrivato' tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)", in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, Cedam, pp. 583 e ss..

⁶⁷ G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., p. 71.

⁶⁸ Cfr. in questo senso M. D'AMICO, "Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali", in *Giur. Cost.* 1990, p. 1799.

⁶⁹ Cfr. F. BENVENUTI, "L'ordinamento repubblicano" (edizione riveduta ed aggiornata a cura di L. BENVENUTI), Padova, Cedam, 1996, pp. 220 e ss.; M. CAPURSO, "L'interpretazione giudiziaria", in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 1976, pp. 1478 e ss., in particolare pp. 1495-1503; G. BERTI, "La pubblica amministrazione come organizzazione", Padova, Cedam, 1968, pp. 53 e ss., in particolare nota n. 70; in generale sul punto cfr. A. PIZZORUSSO, "Organi giudiziari", voce *EdD*.

⁷⁰ In questo senso si potrebbero allora leggere quei dispositivi di alcune sentenze del periodo esaminato che, relativamente ai conflitti originati da atti giurisdizionali, nel dichiarare la spettanza/non spettanza di determinate attribuzioni dispongono espressamente che "spetta allo Stato, e per esso" al tal organo giudiziario. In questo senso cfr. già la sentenza n. 285/90.

viceversa che le pretese della Regione sono state completamente soddisfatte per mezzo del decreto legislativo sopravvenuto. Per dimostrare ciò, la Corte chiarisce la portata di alcuni principi ispiratori della nuova riforma regionale. La questione pregiudiziale, diretta a valutare il perdurare o meno dell'interesse al ricorso, è dunque usata come occasione per fornire "una, pur rapida, ricostruzione dei principi fondamentali della legge n. 59 del 1997"⁴², che non potrà non avere notevole importanza de futuro.

4.5.3 - Infine, si potrebbe accennare al tema del giudizio di ammissibilità, che nel conflitto fra enti assume le forme di una questione pregiudiziale, ma senza assurgere a fase autonoma come nel conflitto fra poteri⁴³.

La Corte sotto questo profilo si occupa di vagliare: a) l'esistenza dei requisiti processuali di "ricevibilità" del ricorso⁴⁴, b) se esista "materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza"⁴⁵ o, volendo usare un'espressione mutuata dal diritto processuale, l'esistenza delle condizioni dell'azione ("legittimazione ad agire"⁴⁶; interesse al ricorso; tono costituzionale⁴⁷).

La mancanza di uno dei requisiti di cui alle due categorie sopra ricordate, conduce all'adozione di una declaratoria di assoluzione dall'osservanza del giudizio⁴⁸. Esiste, però, una importante differenza concettuale.

L'assenza di alcuno dei presupposti di cui alla lettera a) impedisce una valida costituzione del rapporto processuale⁴⁹. Ciò a rigor logico dovrebbe, quindi, comportare una pronuncia di 'irricevibilità' o quantomeno di 'improcedibilità'⁵⁰ (se si vuole ricorrere a formule già utilizzate dalla Corte). In questo caso, ricorrendo ad espressioni del codice di procedura civile (cfr. art. 279, II co., n. 2)), si potrebbe dire che la Corte è chiamata a decidere una 'questione pregiudiziale attinente al processo' idonea a definire il giudizio.

⁴² M. LUCIANI, "Una delega tutto compreso", in *Italia Oggi* di lunedì 21 settembre 1998, p. 14.

⁴³ La presente notazione, chiaramente, parte dal presupposto di una sostanziale analogia tra conflitti intersoggettivi e conflitti interorganici che, nonostante le differenze processuali poste dal diritto positivo, tende a riverberarsi anche sulla struttura dei giudizi. Su tale analogia in generale cfr. ad es. S. GRASSI, "Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni", cit., pp. 345 e ss. Sul tema dell'ammissibilità nei conflitti intersoggettivi, cfr. A. CERRI, "Problemi processuali e sostanziali relativi all'ammissibilità del conflitto di attribuzioni fra Stato e regione", in *Giur. Cost.*, 1968, pp. 1398 e ss.

⁴⁴ Tra cui si possono ricordare: requisiti forma - contenuto del ricorso di cui all'art. 39, IV co., l. n. 87/53; *legittimatio ad processum* (proposizione del ricorso dal Presidente del Consiglio, o Ministro da esso delegato, dal Presidente della Regione o della Provincia autonoma); esistenza della deliberazione dell'organo collegiale; tempestività dell'impugnazione; tempestività del deposito del ricorso. Su alcuni di questi specifici profili cfr. i paragrafi precedenti.

⁴⁵ Così art. 37, IV co., l. n. 87/53 relativamente ai conflitti fra poteri. Emblematicamente è la stessa Corte costituzionale che, nella sentenza n. 277/98, relativa ad un conflitto fra enti, usa proprio questa espressione per escludere l'ammissibilità del ricorso per difetto dell'interesse a ricorrere: "non vi è materia per un conflitto costituzionale che abbia ad oggetto il medesimo decreto, in quanto esso non ha autonoma attitudine lesiva della sfera di attribuzione costituzionalmente spettante alla Regione ricorrente" (enfasi aggiunta, par. 2 del considerato in diritto).

⁴⁶ Si usano le virgolette per indicare che tale requisito si atteggia in modo del tutto peculiare nei conflitti tra enti. Cfr. sopra par. 2.1.

⁴⁷ Sull'utilizzabilità di tale concetto, formulato per i conflitti tra poteri (C. MEZZANOTTE, "Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale", in *Giur. Cost.*, 1979, I, pp. 110 e ss.), nel campo dei conflitti intersoggettivi, cfr. P. BIANCHI, "Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni", cit., p. 304; A. RUGGERI - A. SPADARO, "Lineamenti di giustizia costituzionale", cit., p. 356; L. MANNELLI, "Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni", cit., p. 313. Per una critica cfr. R. BIN, "Tono costituzionale del conflitto vs. 'tono regionale' della Repubblica", in *Le Regioni*, 1998, pp. 447 e ss.

⁴⁸ Cfr. A. PIZZORUSSO, "Conflitto", cit., pp. 380 e ss.

⁴⁹ Infatti, come rilevato precedentemente, il giudizio sui conflitti tra enti si instaura mediante una *vocatio iudicis*, cioè con un atto consistente in una istanza al giudice di decidere la controversia. Il fatto che il ricorso debba essere precedentemente notificato alla controparte non gli fa perdere il carattere di *vocatio iudicis*. Al pari che nel processo amministrativo, infatti, la notificazione ha il solo fine di garantire il contraddittorio. Il rapporto processuale dunque "non si costituisce con la notifica dell'atto introduttivo, ma soltanto con il deposito di esso", cfr. A.M. SANDULLI, "Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati", cit., p. 324.

⁵⁰ Questa espressione appare, in realtà, meno adeguata al caso di specie in quanto presuppone una valida instaurazione del giudizio poi non ritualmente proseguito. A differenza del processo amministrativo, però, il giudizio per conflitto tra enti una volta validamente instaurato, non richiede ulteriori attività delle parti, proseguendo con impulso d'ufficio.

significato e piuttosto comune nell'ambito dei processi giurisdizionali amministrativi. A parere di chi scrive, non pare che, nell'ambito dei giudizi per conflitti tra enti, questo atteggiamento possa assumere un significato diverso: non certo giuridicamente rilevante in quanto, una volta costituito nei termini, anche meramente *pro-forma*, al pari che per il processo amministrativo, il resistente non incontra preclusioni per far valere eventuali 'eccezioni'⁵¹; ma nemmeno 'eticamente' rilevante quale eventuale slealtà processuale⁵⁰.

Profili oggettivi

3 - L'oggetto dei conflitti tra enti viene comunemente individuato nel "rapporto di potere tra Stato e Regione con riferimento ad un certo atto o comportamento; non dunque un rapporto astratto, ma concreto, circostanziato, individuato da precisi termini di riferimento"⁵¹. Competenza, dunque, non in astratto, ma in relazione ad uno specifico e concreto atto lesivo o, per meglio dire, ad un "comportamento significativo"⁵².

3.1 - Nel periodo esaminato, si riscontra una pronuncia da cui sembrerebbe derivare un diverso ordine di considerazioni.

Si tratta della sentenza n. 92/99, dalla cui motivazione e, ancor più chiaramente, dal dispositivo pare che la Corte abbia scisso il giudizio in astratto sulla competenza da quello concreto sulla lesione originata dal comportamento tenuto dallo Stato ed in particolare dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella convocazione dello stesso Consiglio. Nel par. 2 del considerato in diritto, la Corte afferma in generale quale sia la sfera di attribuzioni spettante alla Regione in relazione al diritto del Presidente della Regione di partecipare "col rango di Ministro ... al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione" (art. 21, III comma, R.D.Lgs. 15 maggio 1946 n. 455). Il successivo par. 3, che significativamente si apre con un 'nella specie', esamina il comportamento in concreto tenuto dal Presidente del Consiglio per accertare la sua rispondenza alla sfera di reciproche attribuzioni - statali e regionali - in generale ricostruita dalla Corte nel precedente paragrafo. La Corte, dunque, esclude che sia ravvisabile una qualche lesione.

Questa scissione astratto-concreto si ripropone con maggiore evidenza nel dispositivo della decisione in cui si legge: "Dichiara che non spetta al Presidente della regione siciliana partecipare al Consiglio dei ministri per le deliberazioni di un disegno di legge in relazione all'intero suo contenuto anziché alle sole disposizioni di esso aventi ad oggetto materie concernenti un interesse differenziato della stessa regione siciliana;

⁵⁰ Sul punto con riferimento al processo amministrativo che, come quello costituzionale tra enti, si instaura tramite *vocatio iudicis* e non *vocatio in ius* e dove pertanto la qualità di parte si assume per il solo fatto di essere evocati in giudizio, cfr. A.M. SANDULLI, "Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati", cit., pp. 323-324; S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", cit., vol. II, pp. 216-218 e 231-232.

⁵¹ Nello stesso senso L. MANNELLI, "Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni", cit., p. 310.

⁵² A. CERRI, "Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni", in AA.VV. "Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli", Padova, Cedam, 1985, I, pp. 179-180.

⁵³ V. CRISAFULLI, "Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)", cit., p. 447. Le seguenti sentenze del periodo esaminato costituiscono conferma di questa tesi secondo la quale ad originare e a conferire concretezza ad un conflitto tra enti non sia un atto in senso formale, bensì un comportamento: la sentenza n. 233/98 decide un conflitto sollevato dalla regione Sardegna avverso un telex e alcune note dei Ministri del tesoro e delle finanze in quanto espressive di un comportamento lesivo delle attribuzioni regionali in materia di autonomia finanziaria: "gli atti in relazione ai quali è stato sollevato conflitto ... sono da considerare illegittimi non tanto per la direttiva in sé di disporre il prelievo della quota di lire 350 anche nelle regioni a statuto speciale, quanto per il significato che essi assumono nel contesto degli atti anche successivi ..." (par. 6 del considerato in diritto); la sentenza n. 92/99 si riferisce al "comportamento" (cfr. par. 1 del ritenuto in fatto) assunto dal Presidente del Consiglio dei Ministri relativamente alla posizione che il Presidente della Regione siciliana può, in base allo statuto speciale, rivestire in seno al Consiglio dei Ministri quanto si tratti di questioni che possano incidere su interessi della Regione Sicilia; nella sentenza n. 187/99 la lesione è identificata, tra l'altro, nella formula esecutiva apposta in calce ad un decreto di condotta emanato dalla Corte dei Conti presso la Regione Sicilia "così come interpretato dal Procuratore generale" della stessa Corte (par. 1 del considerato in diritto).

scopo che, tramite la riunione, si vuole realizzare consiste nell'evitare il rischio di contraddittorietà pratica tra i giudicati, oltre ovviamente a quello di economia processuale.

La sentenza n. 138/99 offre una ipotesi di connessione tra un giudizio di legittimità costituzionale vertente su decreto legislativo sollevato dalla Regione in via d'azione e un conflitto tra enti originato da un atto applicativo del provvedimento normativo primario (cfr. ad esempio sentt. nn. 316/93 e 417/94). La Corte dispone la riunione "stante la stretta connessione di oggetto" (par. 1 del considerato in diritto).

Relativamente a questa fattispecie si può pensare ad un caso di connessione processuale per pregiudizialità⁷⁴, se si ricorre a categorie elaborate in relazione alla giustizia amministrativa, o di continenza (art. 39 c.p.c.), se si fa uso di istituti processual-civilistici⁷⁵.

Le sentenze nn. 169/99 e 188/99 offrono un'ipotesi di connessione per identità di questioni di fatto e di diritto (art. 103, I co. seconda parte, c.p.c.)⁷⁶ o di identità di *petitum*⁷⁷ (sentenza n. 169/99: regolare la competenza in materia di caccia con specifico riferimento a quanto prescritto nel d.P.C.M. 27 settembre 1997; sentenza n. 188/99: regolare la competenza in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera con specifico riferimento al decreto del Ministro della Sanità in data 20 settembre 1996).

La Corte, infatti, nel secondo caso riunisce i giudizi "poiché hanno ad oggetto l'impugnazione del medesimo atto sotto profili in larga parte coincidenti" (sentenza n. 188/99, par. 1 del considerato in diritto). Sembrerebbe dunque seguita la strada tracciata dalla giurisprudenza amministrativa relativamente alla connessione per identità dell'atto impugnato sotto analoghi profili.

Nella sentenza n. 169/99, viceversa, la Corte dispone la riunione in quanto i giudizi hanno "ad oggetto questioni in parte identiche e in parte connesse", sembrando questa volta ricorrere all'ipotesi di riunione tra giudizi "quando la decisione dipende, totalmente o parzialmente, dalla risoluzione di identiche questioni" (art. 103, I co., c.p.c.)⁷⁸.

Infine la sentenza n. 140/99 può essere letta come un caso di connessione per incompatibilità⁷⁹, secondo l'accezione processual-civilistica, o di connessione sostanziale per coordinamento⁸⁰, secondo la nozione processual-amministrativa.

⁷⁴ La connessione processuale è così definita in quanto si sviluppa sul piano del processo per distinguersi da quella sostanziale che si manifesta già nella realtà sostanziale. Nell'ambito della connessione processuale si individua quella per pregiudizialità quando esiste una correlazione "fra un atto e quello (o quelli) che ne costituisce (o ne costituiscono) il presupposto di legittimità (es. fra un atto e lo strumento normativo o di indirizzo su cui si fonda): si parla di connessione per pregiudizialità, perché la conoscenza della legittimità dell'atto presupposto si presenta come pregiudiziale alla conoscenza della legittimità dell'atto principale (e, in astratto, potrebbe avvenire incidenter tantum)" (M. NIGRO, "Giustizia amministrativa", cit., p. 363).

⁷⁵ Si ha continenza "ogni qual volta una causa (c.d. continenza) ne ricomprenda un'altra (contenuta)" (A. PROTO PISANI, "Lezioni di diritto processuale civile", Napoli, Jovene, 1999, p. 342) Si preferisce, relativamente al caso di specie, ricorrere a questo concetto piuttosto che a quello di connessione per pregiudizialità (su cui cfr. A. PROTO PISANI, "Lezioni di diritto processuale civile", cit., pp. 353 e ss.) in quanto, come prospettato dalla stessa Regione ricorrente, "il decreto [del Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 24 marzo 1998] ora impugnato costituisce svolgimento del decreto legislativo medesimo [D. Lgs. N. 446/97] e quindi su di esso si riverberano le censure di incostituzionalità nei confronti dello stesso sollevate" (par. 6 del ritenuto in fatto). Nel caso di specie, dunque, "la decisione di un giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione (ed anche in via incidentale ove si tratti di competenza) implicitamente e concretamente (non già da un punto di vista formale) contiene la soluzione di un conflitto di attribuzioni che potrebbe verificarsi in futuro relativamente ad atti esecutivi della legge impugnata" (enfasi aggiunta), cfr. G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., p. 124.

⁷⁶ Cfr. A. PROTO PISANI, "Lezioni di diritto processuale civile", cit., pp. 368 e ss..

⁷⁷ Cfr. S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", cit., II, pp. 5 e ss. e 344 e ss..

⁷⁸ Pare utile richiamare all'attenzione che si ha connessione per identità di questioni di fatto o di diritto quando più soggetti (lavoratori, consumatori, ecc.) fanno valere nei confronti di un medesimo individuo (datore di lavoro, produttore, ecc.) una pluralità di rapporti, con esso intercorrenti, disciplinati in modo analogo. Ciascuno di essi fa valere in giudizio una distinta ed autonoma posizione sostanziale, fondata su di una distinta ed autonoma causa petendi, rappresentata dallo specifico rapporto che lega ciascun attore con il convenuto; "d'altra parte, però, la pronuncia sull'an (non sul quantum) del diritto azionato dipende dall'interpretazione della stessa norma giuridica" (A. PROTO PISANI, "Lezioni di diritto processuale civile", cit., p. 369).

⁷⁹ Questa ipotesi si verifica quando sono proposte più domande aventi ad oggetto rapporti autonomi (non legati da nessi di dipendenza giuridica a livello sostanziale) ed incompatibili (perché relativi allo stesso bene) correnti tra soggetti diversi. Sul punto cfr. A. PROTO PISANI, "Lezioni di diritto processuale civile", cit., pp. 375 e ss..

conflitto è ... un concetto 'relazionale'...⁸⁴. Si tratta in definitiva di un "accertamento e ridefinizione della relazione tra le due sfere di attribuzioni in conflitto"⁸⁵.

Le sentenze del periodo esaminato offrono conferma a questa tesi ricostruttiva. La Corte, infatti, non si limita ad affermare la competenza di un ente in relazione ad un dato potere, ma ne fissa con precisione, maggiore o minore a seconda dei casi, i limiti specifici in relazione a quelli spettanti all'altra parte, venendo in questo modo a delimitare anche le attribuzioni dell'altro ente in conflitto.

A titolo di esempio si possono richiamare le seguenti decisioni.

La sentenza n. 334/98 riguarda un provvedimento del Sottosegretario di Stato per i Beni culturali ed ambientali, con cui veniva dichiarato il notevole interesse pubblico di alcuni centri storici, vanificando le valutazioni rese sugli stessi beni dalla Regione Emilia-Romagna nell'esercizio delle sue competenze in materia urbanistica e di quelle ad essa delegate dallo Stato in materia paesistica. La Corte riconosce, da una parte, le competenze regionali in tema di individuazione delle bellezze naturali e, dall'altra, un potere statale concorrente di integrarne gli elenchi (par. 2 del considerato in diritto). La Corte poi viene a definire le precise caratteristiche delle due sfere di attribuzioni. In particolare esclude in capo allo Stato "un potere di modifica totalmente o parzialmente soppressiva del vincolo precedentemente imposto dalla Regione" (par. 3). Lo Stato può, invece, aggiungere agli elenchi beni non presi in considerazione od esclusi da parte della Regione, ma unicamente tramite una valutazione "motivata e con completezza istruttoria". Lo Stato in questi casi deve "comportarsi secondo le regole dei procedimenti che si susseguono nel tempo ... obbligo non solo rispondente ai principi generali del procedimento amministrativo, ma in particolare rafforzato dai doveri di cooperazione tra le attività del delegante e dell'organo delegato" (par. 3). Così argomentando, la Corte ha definito le sfere di competenza che rispettivamente spettano ai due enti e ne ha definito le modalità di interazione tramite l'imposizione di vincoli procedurali. Questa sentenza evidenzia che la Corte non si è limitata ad affermare la competenza/incompetenza della Regione in relazione al potere di individuare le bellezze naturali, ma ne ha fissato con esattezza l'estensione in rapporto alle competenze spettanti allo Stato nella stessa materia, attribuzioni che sono state a loro volta ridefinite e limitate.

La sentenza n. 155/99 affronta il conflitto sollevato dalla Regione Sicilia in riferimento ad un decreto del Ministero delle risorse agricole e forestali nella parte in cui, dando attuazione ad una direttiva comunitaria, non prevedeva l'assenso della Regione di provenienza, ma solo di quella ricevente, in caso di trasferimento del diritto di reimpianto di vigneti da zone dell'una verso zone dell'altra. La Corte, che dichiarerà inammissibile il ricorso per assenza di una lesione da parte dell'atto impugnato, da un lato non disconosce le attribuzioni regionali rivendicate e dall'altro ammette che lo Stato possa intervenire in quelle materie a tutela di interessi nazionali non frazionabili. Peraltro, prosegue la Corte, deve escludersi che questo potere statale "possa essere rivolto a comprimere le competenze degli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita senza l'osservanza delle norme prescritte" (enfasi aggiunta; par. 2 del considerato in diritto). La Corte, questa volta con minor precisione rispetto al caso sopra esaminato, probabilmente in quanto si limita ad analizzare la questione pregiudiziale di ammissibilità, individua le reciproche sfere di attribuzione e ne fissa le modalità di esercizio.

Nella sentenza 169/99 vengono riuniti cinque ricorsi proposti da altrettante regioni avverso un d.P.C.M. che pretendeva di disciplinare i casi e le procedure di deroga alle limitazioni e ai divieti in materia di caccia per la conservazione degli uccelli selvatici in applicazione dell'art. 9 della Direttiva comunitaria n. 79/409/CEE. La Corte dapprima con molta chiarezza individua il nodo essenziale del conflitto relativo al "problema della spettanza del potere di apportare deroghe previste dall'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 79/409/CEE, al generale regime protettivo degli uccelli selvatici ivi stabilito" (par. 7 del considerato in diritto). La Corte ritiene che "la molteplicità di interessi ed esigenze che vengono in rilievo dimostra, dunque, che si tratta di regole [quelle in materia di deroga] che spetta in primis allo Stato di dettare, sia perché titolare degli interessi preminenti nella stessa gerarchia

⁸⁴ Ibidem, p. 371.

⁸⁵ Ibidem, p. 375.

desumibile dall' art. 9 della direttiva sia per evidenti esigenze di uniformità di assetto e di organizzazione del sistema, che non tollererebbero, come è evidente, la parcelizzazione di interventi affidati isolatamente alle Regioni" (par. 13). Ma tale considerazione avrebbe dovuto condurre a dichiarare che spettava allo Stato adattare il d.P.C.M. impugnato, se si dovesse ritenere che "qualche cosa sia l'efficacia da riconoscere al rinvio della Corte, esso valga soltanto nei limiti nei quali decide per lo Stato o per la Regione complessivamente intesa" (per i casi aggiunti). La Corte viceversa annulla il provvedimento in quanto, pur riconoscendo la spettanza del potere allo Stato, "ciò non significa, però, che lo Stato sia legittimato ad intervenire sulla base di presupposti e secondo modalità che non siano quelli richiesti dall'ordinamento. Ed è proprio alla luce dei principi che lo stato è tenuto ad osservare che il decreto presidenziale impugnato va reputato illegittimo, vuoi a considerarlo un atto di natura regolamentare vuoi a reputarlo un atto di indirizzo e coordinamento" (par. 9). Anche in questo caso la Corte, oltre alle affermazioni sulle attribuzioni in generale, viene a identificare, soprattutto ex latere statale, le modalità di esercizio in relazione alla sfera di competenza regionale.

Se, dunque, nella sostanza i conflitti consistono in un "accertamento e ridefinizione della relazione tra le due sfere di attribuzione in conflitto"¹¹, il concetto di *vindicatio* appare del tutto inadeguato, in quanto esso non implica alcuna nozione "relazionale" tra sfere di competenza, ma si accentra tutto nella considerazione di un solo soggetto, cioè di chi sia il vero titolare delle attribuzioni¹². Al fine di operare una ricostruzione unitaria dei conflitti che tenga conto di questa fondamentale considerazione, superando la giustapposizione conflitti da *vindicatio*/conflitti da interferenza, è forse possibile accogliere un suggerimento formulato con specifico riferimento ai conflitti tra poteri, che contribuirebbe non poco a spiegare il fatto che la Corte non si limita a dichiarare se un dato potere spetta o meno ad un ente complessivamente inteso, ma ne identifica i caratteri "interni" e le modalità di esercizio in relazione all'altro ente del quale, a sua volta ed in assenza di specifica "domanda", delimita le attribuzioni.

Dati questi caratteri, è possibile pensare nel caso dei conflitti ad un *actio duplex* in cui "tutti i contendenti sono al tempo stesso attore e convenuto"¹³ e dunque "sia all'attore che al convenuto incombe l'onere di allegare e fornire qualsiasi mezzo di prova idoneo all'accertamento dell'esatta linea di confine" (Cass., sentenza n. 11352/94) con conseguente inapplicabilità del principio "attore non probante res absolvitur"¹⁴ (ad es. Cass., sentenza n. 739/95 e 7873/90). Nell'ambito del diritto civile un tipico esempio di *actio duplex* è costituito dall'azione di regolamento dei confini di cui all'art. 950 c.c.: "Tale azione, esperibile da uno dei due proprietari, ma anche dagli usufruttuari, dei fondi confinanti, ha come presupposto unico e caratterizzante "l'incertezza che può essere oggettiva o anche solo soggettiva - del confine, la quale è poi molte volte la causa di una *regulorum simplex*, esperibile quando esiste incertezza oggettiva sul limite delle rispettive proprietà, e *actio finium regundorum qualificata*, utilizzabile allorché l'incertezza si abbia relativamente ad una precisa e delimitata porzione di terreno". Con i dovuti adattamenti e le cautele da osservare nell'utilizzare in via analogica istituti propri di settori del diritto per certo lontani, si potrebbe accostare l'*actio finium regundorum simplex* ai regolamenti di competenza comunemente qualificati da menomazione o da interferenza, in cui una Regione in tutti i casi definiti in maniera molto vaga il tipo di connessione esistente¹⁵, ma ciò non impedisce di tentare di offrire una ricostruzione teorica delle diverse fattispecie. In ogni modo lo

4.4 - Sei sono le sentenze che dispongono la riunione dei ricorsi. La Corte in tutti i casi definiti in maniera molto vaga il tipo di connessione esistente¹⁶, ma ciò non impedisce di tentare di offrire una ricostruzione teorica delle diverse fattispecie. In ogni modo lo

Stato relativamente alla pretesa "mera esecutività" degli atti impugnati dalla Lombardia. Questi, infatti, danno attuazione ed esecuzione ulteriore alle norme presupposte non impugnate dalla Regione, contenendo uno svolgimento autonomo (par. 2 del considerato in diritto).

4.3 - Nel periodo esaminato, in 5 casi era stata richiesta, ai sensi dell'art. 40, l. n. 87/53, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati (sentenze nn. 199/98, 245/98, 422/98, 169/99, 187/99). La Corte in tutte le ipotesi ha dichiarato l'istanza assorbita al merito della decisione. Tale atteggiamento pone dubbi soprattutto alla luce del notevole incremento dei tempi richiesti per la decisione dei giudici (nel passato (6 mesi)¹⁷.

4.4 - Sei sono le sentenze che dispongono la riunione dei ricorsi. La Corte in tutti i casi definiti in maniera molto vaga il tipo di connessione esistente¹⁸, ma ciò non impedisce di tentare di offrire una ricostruzione teorica delle diverse fattispecie. In ogni modo lo

¹¹ G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., p. 71.
¹² Ibidem, p. 375.
¹³ Non pare inopportuno ricordare che nel diritto civile l'azione di rivendica della proprietà (art. 948 c.c.) ha come *petitum* il recupero della cosa da chi la possiede o detiene e come *causa petendi* il titolo della proprietà sul bene. Trattandosi di azione in rem, l'unica relazione che possa venire in luce è quella tra titolare del diritto e bene controverso. L'irrelevanza di eventuali rapporti con chi detiene o possiede *non habet* si ricava anche dal fatto che una volta intentata l'azione questa può essere proseguita nonostante che questi abbiano perso la disponibilità della cosa.
¹⁴ Cf. A. PIZZORUSSO, "Conflitti", cit., p. 373.
¹⁵ A. TRABUCCHI, "Istituzioni di diritto civile", Padova, Cedam, 1991, p. 428.
¹⁶ Ibidem, pp. 427-428.
¹⁷ S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", cit., l. p. 1146.
¹⁸ In questo senso cfr. L. MANNELLI, "Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni", cit., p. 332.
¹⁹ Fenomeno analogo si riscontra nel processo amministrativo in cui "nei quasi-silenzi della legge, e nella quasi completa disattenzione della dottrina, è rimasto esclusivamente alla giurisprudenza il compito di individuare ... i connotati della connessione, ma operando con criteri empirici e intuitivi, essa non ha portato molta luce in materia" (M. NIGRO, "Chiusura amministrativa", Bologna, Il Mulino, 1983, p. 361).

Il termine *a quo* è individuato nella piena conoscenza degli elementi essenziali dell'atto che si può verificare a seguito di notificazione, di pubblicazione o, infine, in qualunque altro modo idoneo a realizzarla.

Sotto questo profilo possono essere richiamate le sentenze nn. 331/98, 332/98, 140/98.

Nella prima decisione la Corte rileva (d'ufficio, essendo dichiarata tardiva la costituzione della Regione) che la piena conoscenza dei provvedimenti impugnati dallo Stato (due protocolli d'intesa sottoscritti dalla Regione Puglia con due Voivodati polacchi) si è avuta al momento dell'invio (*recte*, ricezione) al Governo da parte della Regione dei documenti in due esemplari identici, in lingua polacca ed italiana.

L'Avvocatura dello Stato sosteneva che, finché non fosse stata predisposta dal Ministero degli Esteri la traduzione ufficiale del testo polacco, il termine non avrebbe iniziato a decorrere, mancando una 'piena conoscenza'.

La Corte rigetta tale posizione, che peraltro permetterebbe ad una delle parti di disporre del termine di impugnazione, in quanto da una parte la Regione aveva già prodotto il testo italiano che essa affermava avere la stessa validità di quello polacco e dall'altra lo Stato non aveva denunciato alcuna diversità di contenuto tra il documento in polacco e quello in italiano, che rendesse dunque necessaria una 'traduzione ufficiale'.

La *ratio* della decisione, sebbene non espressamente formulata, va individuata nella considerazione che in relazione al genere di lesione invocata dallo Stato (sottoscrizione degli atti in materia di rilievo internazionale senza il previo assenso del Governo) gli elementi essenziali per poter dire di averne avuto una 'piena conoscenza' si identificavano nella consapevolezza del governo dell'avvenuta sottoscrizione dei protocolli da parte della Regione, cosa che si era appunto verificata al momento dell'invio (*recte*, ricezione) dei documenti sottoscritti.

Vicenda analoga può essere riscontrata nella sentenza n. 332/98. La Corte, a fronte di una eccezione di tardività avanzata dalla Regione resistente, rileva che, *iuxta alligata*, il primo documento da cui risulta la conoscenza degli atti impugnati, depositato dal Presidente del Consiglio ricorrente, è quello da cui lo Stato ha correttamente iniziato a calcolare i 60 giorni per l'impugnazione. La Regione in particolare non ha fornito alcuna prova di una pretesa piena conoscenza anteriore.

Si conferma dunque, che il termine *a quo* in assenza di contestazioni va accertato d'ufficio dal giudice sulla base degli atti e dei documenti acquisiti al giudizio (cfr. retro sentenza n. 331/98). In caso che sia sollevata una eccezione da parte del resistente, la cui fondatezza non risulti *ictu oculi* dalle carte processuali, incomberà su di esso l'onere di fornirne la prova⁷⁰.

La sentenza n. 140/99, infine, si occupa specificamente dell'ipotesi della decorrenza del termine d'impugnazione in caso di pubblicazione dell'atto sul *Bollettino ufficiale* della Regione. La Corte accoglie l'eccezione sollevata dalla Regione e dichiara l'inammissibilità del ricorso prodotto dallo Stato.

Nel caso di specie la pubblicazione era prevista da una legge regionale come forma di pubblicità integrale di quel genere di atti della Regione. Con la pubblicazione integrale, dunque, si era realizzata la piena conoscenza per lo Stato, soprattutto tenuto conto che, rispetto al Presidente del Consiglio, non si poteva fare questione di 'soggetto contemplato' o al quale si riferisce specificamente l'atto, che avrebbe richiesto eventualmente una apposita notificazione al fine della decorrenza dei termini.

La Corte, però, va oltre ed in un *obiter dictum* afferma che "tale effetto [piena conoscenza] (ai fini della decorrenza del termine di impugnazione) della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale può verificarsi anche quando l'inserzione nella Gazzetta o Bollettino abbia 'uno scopo di mera pubblicità' ... In realtà quando un atto ufficiale è diretto a destinatari non determinati singolarmente e, come tale, ha un'efficacia indivisibile o non differenziabile da soggetto a soggetto, la sua pubblicazione è assorbente e determinante rispetto a qualsiasi altra forma di conoscenza legale" (par. 3 del considerato in diritto).

⁷⁰ Per una analoga affermazione del principio nel campo della giustizia amministrativa cfr. Cons. St., VI, 3 luglio 1981, n. 355, in *Cons. St.*, 1981, I, p. 799.

parte non 'rivendica' un potere esercitato dall'altro ente, ma chiede che ne sia fissata la precisa estensione in modo che non si verifichino 'sconfinamenti' nella propria sfera di competenza. Mentre l'*actio finium regundorum qualificata* potrebbe essere utilizzata per spiegare il genere di conflitti di solito detti da *vindicatio*, in cui una determinata attribuzione viene contesa tra due soggetti, i quali entrambi in astratto potrebbero esserne titolari.

In tutti e due i casi, al pari che per il regolamento dei confini, presupposto del conflitto è l'incertezza, oggettiva o solamente soggettiva, del confine originata da una situazione lesiva di esercizio delle funzioni contestate (il 'comportamento significante'). Scopo dell'azione è quello di ottenere dalla Corte un "*accertamento e ridefinizione della relazione tra le due sfere di attribuzioni in conflitto*"⁷⁴.

Per far ciò la Corte, una volta sorto un conflitto in relazione ad un determinato assetto di competenze, non si limita a valutare la sfera di attribuzioni del soggetto resistente, ma valuta anche quella del ricorrente e fissa per entrambe le modalità di esercizio al fine di evitare reciproche lesioni. L'atto (il 'comportamento significante'), dunque, non è altro che un'occasione⁷⁷ per svolgere un giudizio in cui le due parti sono poste sullo stesso piano.

In particolare, da un punto di vista processuale, non risulta necessaria una 'domanda riconvenzionale'⁷⁴ da parte del resistente perché la Corte giunga ad esaminare e delimitare la sfera di attribuzioni del ricorrente. Una volta sorto il conflitto, la qualificazione delle parti quali ricorrente o resistente non impedirà alla Corte di esaminare le competenze di entrambi ed il loro reciproco intrecciarsi, proprio perché, trattandosi di *actio duplex*, "*tutti i contendenti sono al tempo stesso attore e convenuto*"⁷⁹.

Di ciò si può forse trovare esplicita conferma in una affermazione della Corte relativamente ad un conflitto sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e deciso con la sentenza n. 422/98. La Regione rivendica le attribuzioni esercitate da un organo periferico dello Stato in materia di collocamento ed avviamento al lavoro. Nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri non si costituisce, ma ciò non impedisce alla Corte di stabilire che "*il presente conflitto ... ha ad oggetto una vindicatio potestatis da parte sia dello Stato che della Regione*" (par. 2 del considerato in diritto). Pur in assenza di una specifica 'domanda riconvenzionale', l'oggetto del giudizio non viene limitato al *petitum* del ricorso della Regione (non spettanza alla sfera di attribuzioni dello Stato), ma si estende anche alla definizione della sfera di competenze regionali.

La natura impugnatoria del conflitto fra enti, dunque, non esclude che il giudizio possa configurarsi come *actio duplex*⁸⁰. La stessa evoluzione giurisprudenziale ha evidenziato come il requisito richiesto dalla legge perché possa sorgere un conflitto, cioè l'atto lesivo, sia stato interpretato nel senso di necessaria concretezza del conflitto, vale a dire di esistenza di un 'comportamento significante' idoneo a produrre una lesione della sfera costituzionale.

Ovviamente l' analogia suggerita non ha lo scopo di trasferire puramente e semplicemente nel campo pubblicistico dei conflitti di attribuzione, un "*istituto in buona parte estraneo alla nostra tradizione giuridica*"⁸¹, una categoria derivante dalla tradizione romanistica e relativa ai rapporti privatistici di proprietà. Si tratta solo di un tentativo, probabilmente mal riuscito e mal formulato, di superare la distinzione *vindicatio/menomazione*, da alcuni autori ritenuta ormai inadeguata⁸², che tenga conto dell'essenza unitaria del conflitto da un punto di vista sostanziale, consistente in un "*accertamento e ridefinizione della relazione tra le due sfere di attribuzioni in conflitto*"⁸³, nonché di spiegare da un

⁷⁴ *Ibidem*, p. 375.

⁷⁵ Così G. GROTTANELLI de' SANTI, "*I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*", cit., p. 88.

⁷⁶ Cfr. A. PIZZORUSSO, "*Conflitto*", cit., p. 373.

⁷⁷ *Ibidem*. L'attore, invece, fa proprio leva sul carattere impugnatorio dei conflitti intersoggettivi per escludere che in generale si possa parlare di *actio duplex*, salvo configurarla nell'ipotesi di una 'domanda riconvenzionale' con cui il resistente abbia impugnato un atto del ricorrente.

⁷⁸ Contra A. PIZZORUSSO, "*Conflitto*", cit., p. 373.

⁷⁹ S. GRASSI, "*Conflitti costituzionali*", cit., p. 372.

⁸⁰ Relativamente ai conflitti fra poteri, cfr. A. PISANESCHI, "*I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*", cit., pp. 328 e ss..

⁸¹ S. GRASSI, "*Conflitti costituzionali*", cit., p. 375.

punto di vista processuale come, pur in un giudizio di parti¹⁴, la Corte, senza necessità di una "domanda convenzionale", si occupa di individuare e delimitare le sfere di competenza spettanti ad entrambe le parti e di definire i reciproci rapporti.

Profili processuali

4 - Molte sono state le questioni processuali affrontate dalla Corte nelle decisioni del periodo esaminato.

4.1 - Le sentenze nn. 92/99 e 140/99 si segnalano per aver fornito alcune precisazioni relativamente ad alcuni dei requisiti forma-contenuto minimi affinché un ricorso possa condurre validamente alla instaurazione di un giudizio.

4.1.1 - Nel ricorso proposto dalla Regione Siciliana e definito con la sentenza n. 92/99 si indicava come comportamento lesivo delle attribuzioni regionali, quello del Presidente del Consiglio dei Ministri consistente nel mancato accoglimento della richiesta della Regione di partecipare "col rango di Ministro" alla discussione e deliberazione del Consiglio dei Ministri relativamente all'intero disegno di legge contenente le "Disposizioni per la formazione annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 1997". In realtà, ad originare il conflitto era stato il mancato invito del Presidente del Consiglio e la limitazione apposta dallo stesso a discutere e deliberare l'intero disegno di legge allegato alla finanziaria, cioè quello preso in esame nella stessa seduta ed avente ad oggetto le "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica". Ciò non ha impedito alla Corte di "cogliere quale sia l'oggetto reale della controversia": i singoli riferimenti del ricorso e i documenti prodotti hanno consentito infatti di ritenere il riferimento contenuto nell'atto introduttivo come "frutto di un mero errore materiale", non in grado di rendere assolutamente incerto quale sia la materia del contendere (par. 1 del considerato in diritto).

La Corte sembra fare applicazione di principi ben noti al processo amministrativo secondo cui "la mancata o erronea indicazione ... del provvedimento e dei suoi estremi ... è irrilevante, ove la si possa desumere ugualmente, senza incertezze, dal contesto del ricorso, dalle considerazioni svolte e soprattutto dai motivi di impugnativo"¹⁵.

Tale questione, che attiene alla regolare instaurazione del giudizio (per mezzo di *vocato iudicis*) può essere rievata d'ufficio dalla Corte, come dimostrato da caso di specie in cui l'Avvocatura di Stato non aveva sollevato alcuna "eccezione" sul punto.

Infine, proprio dall'affermazione della Corte, si può ricavare a contrario che la mancanza o assoluta incertezza nell'individuazione del "comportamento lesivo" comporterebbe, a seguito della violazione dell'art. 39, ultimo comma, l. n. 87/53, una pronuncia di "irricevibilità".

4.1.2 - La sentenza n. 140/99 si occupa, fra l'altro, delle conseguenze della proposizione del ricorso oltre che dal Presidente del Consiglio dei Ministri anche da un Ministro, privo della delega di cui all'art. 39, III co., l. n. 87/53. La Corte rileva che il Ministro in questo caso è privo di *legittimatio ad processum*, ma questo fatto non comporta l'immensibilità del conflitto, in quanto il ricorso è stato ritualmente proposto dal Presidente del Consiglio (par. 2 del Considerato in diritto). La pronuncia conferma che unico soggetto processualmente legittimato a sollevare conflitto per conto dello Stato è il Presidente del Consiglio (o un Ministro espressamente delegato).

4.1.3 - Nel giudizio definito con sentenza n. 332/98, la difesa regionale, tra l'altro, sollevava un'eccezione relativa all'assenza della delibera del Consiglio dei Ministri di autorizzazione al giudizio, richiesta dall'art. 2, lett. g), l. n. 400/88. La Corte respinge l'eccezione in quanto dagli atti depositati assieme al ricorso dello Stato risultava che la delibera del Consiglio c'era stata (par. 2 del considerato in diritto). L'estratto della riunione del Consiglio dei Ministri in realtà era già stato acquisito al momento

de l'instaurazione del giudizio, ma per mero scrupolo difensivo l'Avvocatura di Stato aveva depositato nuovamente il documento prima dell'udienza.

Interessante notare che dalle affermazioni della Corte sembra trasparire il principio secondo cui ,per evitare la dichiarazione di immensibilità di un conflitto proposto dallo Stato, sia sufficiente che la delibera del Consiglio intervenga "prima della notificazione del ricorso" (par. 3 del ritenuto in fatto e par. 2 del considerato in diritto). Dalla sentenza, viceversa, non è dato ricavare quali possano essere le conseguenze del mancato deposito della delibera, nel caso che questa sia comunque stata emanata prima della notificazione del ricorso. Nel processo amministrativo se la delibera dell'organo collegiale dell'ente di sare in giudizio non viene depositata, quantomeno prima dell'udienza di discussione, il ricorso risulta inammissibile¹⁶.

4.2 - Diverse sentenze hanno esaminato i profili attinenti ai termini processuali (60 gg. per l'impugnazione, 20 gg. per il deposito del ricorso, 20 gg. per la costituzione del resistente; art. 39, l. n. 87/53, e 27, N.1.).

4.2.1 - Si conferma la perentorietà di tutti i termini previsti dalle norme sui conflitti tra enti. La sentenza n. 331/98 dichiara l'immensibilità della costituzione della Regione resistente avvenuta oltre i termini e contemporaneamente dichiara inammissibile il ricorso proposto dallo Stato scaduti i 60 giorni dall'avvenuta piena conoscenza degli atti impugnati. Nella sentenza n. 140/99 si dichiara l'immensibilità del ricorso prodotto dallo Stato oltre i termini di legge. La sentenza n. 169/99, che decide a seguito della loro riunione 5 ricorsi proposti da altrettante Regioni, in relazione a quello proposto dall'Umbria, dichiara inammissibile la costituzione del Presidente del Consiglio avvenuta dopo il termine prescritto. Nella sentenza n. 181/99 la Corte, "pur nell'ammmissibilità del gravame in sé", ritiene inammissibile perché tardiva (e "prospettata soltanto nella memoria depositata in prossimità dell'udienza") una delle specifiche censure proposte dalla Regione avversa atti non tempestivamente impugnati.

Quest'ultima sentenza risulta interessante anche per l'affermazione della inammissibilità dei motivi nuovi, prospettati per la prima volta nella memoria depositata in prossimità dell'udienza ed estranei alle doglianze contenute nel ricorso introduttivo¹⁷. Si potrebbe pensare che in questo caso la Corte abbia fatto applicazione del principio, proprio della giustizia amministrativa, secondo cui i motivi "nuovi", "costituiscono semplicemente un'ulteriore manifestazione del potere di ricorso originario e sono, quindi, deducibili solo entro il termine decadenziale originario"¹⁸.

4.2.2 - L'immensibilità per mancato rispetto di termini perentori può essere rilevata d'ufficio dalla Corte, senza necessità di una specifica eccezione di parte.

Di questo principio si trova conferma nella sentenza n. 331/98. La Corte, senza che fosse stata sollevata alcuna eccezione sul punto, in via preliminare dichiara inammissibile l'atto di costituzione della Regione per essere stato depositato oltre 20 giorni dalla notifica dell'atto introduttivo e successivamente (d'ufficio, ancora) la "irricevibilità" del ricorso proposto dal Consiglio dei Ministri oltre il termine di 60 giorni dall'avvenuta piena conoscenza degli atti impugnati.

4.2.3 - In relazione al termine di 60 giorni per l'impugnazione, nelle sentenze del periodo esaminato si trovano interessanti affermazioni della Corte.

4.2.3.1 - Con formulazione sostanzialmente analoga (così, espressamente, sentenza n. 140/99, par. 3 del considerato in diritto) agli artt. 36, I co., T.U. Cons St. (n. 1054/24), e 21, I co., l. TAR (n. 1034/71), l'art. 39, II co., l. 87/53, dispone che "il termine per produrre ricorso è di sessanta giorni decorrente dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato".

¹⁴ Cfr. da ultimo Cons. St., IV, 3 giugno 1996, n. 719, in *Foro amm.*, 1996, p. 1836.

¹⁵ Questo argomento, in realtà, sembra utilizzato dalla Corte ad *abundantiam* rispetto a quello che da solo risulterebbe sufficientemente a determinare l'immensibilità della doglianza, cioè la tardività della censura in quanto rivolta ad atti non tempestivamente impugnati.

¹⁶ Cfr. Cons. Giust. Amm. Sicilia, 4 novembre 1995, n. 343, in *Cons. St.*, 1995, I, p. 1610. In questo senso cfr. G. GROTTANELLI de' SANTI, "I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni", cit., p. 149.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 372 e ss.

¹⁸ S. CASSARINO, "Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza", cit., II, pp. 58-59.

¹⁹ Per un caso analogo cfr. sentenza n. 44/58, in *Gur. Cost.*, 1958, pp. 554 e ss. con nota di R. CHIEPPA.