CRONACA DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: IL CONFLITTO TRA STATO E REGIONI AVENTE AD OGGETTO UN ATTO GIURISDIZIONALE

1. Premessa: dalla *vindicatio potestatis* al conflitto da interferenza. Configurabilità del conflitto intersoggettivo avente ad oggetto atti giurisdizionali

Un'analisi dei tratti salienti della giurisprudenza costituzionale sui conflitti tra Stato e regioni originati da atti giurisdizionali può, da un lato, far emergere le peculiarità proprie di questo particolarissimo giudizio¹ e, dall'altro, fornire elementi utili all'inquadramento di alcune rilevanti problematiche più specificamente inerenti la disciplina processuale del conflitto tra enti.

È noto che la Corte costituzionale, sin dal momento in cui iniziò ad occuparsi dei conflitti intersoggettivi, intese ricostruirli nei termini sostanziali della *vindicatio potestatis*, così inducendo i primi commentatori ad escludere che fosse configurabile un conflitto tra enti avente ad oggetto un atto giurisdizionale, stante la ovvia impossibilità di imputare alle regioni una qualche competenza in materia giudiziaria². Di qui la differenziazione con il conflitto tra poteri dello Stato, nell'ambito del quale invece non poteva affatto escludersi, neanche prima che la Corte iniziasse a funzionare, la configurabilità di controversie di livello costituzionale fra il potere giudiziario ed altro potere dello Stato occasionate dall'impugnazione di atti giurisdizionali.

Tale prospettiva, senz'altro in linea con la ricostruzione del conflitto tra enti quale strumento idoneo a far valere di fronte alla Corte eventuali *interferenze*, è ribaltata dalla giurisprudenza successiva della Consulta, ed in specie anzitutto dalla **sentenza n. 66 del 1964**, con cui la Corte dichiara ammissibile e risolve il conflitto proposto dalla regione Sicilia con l'impugnazione di un'ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa che aveva disposto la sospensione del decreto del Presidente dell'Assemblea regionale con cui si negava ad un privato l'ammissione ad un concorso di segretario presso l'Assemblea stessa, e di una sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che aveva stabilito la giurisdizione del Consiglio di giustizia amministrativa in materia di rapporti di impiego con l'Assemblea.

Questa prima decisione, pur avendo la Corte concluso nel caso di specie per l'infondatezza delle pretese regionali, presenta già alcuni dei profili la cui considerazione induce ad evidenziare le peculiarità dei conflitti

¹ Il conflitto tra regioni e potere giudiziario ha da sempre rappresentato oggetto di interesse della dottrina, che ne ha in varie occasioni riscontrato la natura per molti aspetti particolare, quale «momento di rottura nella tradizionale ricostruzione del concetto di conflitto di attribuzioni» (così R. ROMBOLI, *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 Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, pp. 584 ss.). Sulla natura del conflitto intersoggettivo, alla tesi secondo la quale si tratterebbe di un giudizio i cui tratti essenziali sarebbero da avvicinare a quello sulle leggi in via principale (per cui v. G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione, II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, VIII, 1) si contrappone quella che individua una sostanziale omogeneità tra il conflitto tra enti e quello tra poteri (così ad esempio G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, 1985, XXXIV, pp. 709 ss.). Una possibile spiegazione del contrasto dottrinario può rinvenirsi nel fatto che il Costituente aveva probabilmente inteso distinguere i due tipi di conflitto solo in ragione dei (diversi) soggetti legittimati a stare in giudizio di fronte alla Corte, ritenendo che quanto agli altri profili i due giudizi rispondessero ad una logica unitaria, mentre la normativa dettata con legge ordinaria nel 1953 ha stabilito per i due conflitti una disciplina processuale molto differente, contribuendo non poco ad enfatizzarne i tratti distintivi. Per questa ricostruzione dei lavori preparatori v. G. VOLPE, *Garanzie costituzionali*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, pp. 368 ss.; quanto, invece, alla tesi secondo la quale la differenza tra i due conflitti risiederebbe soprattutto nella diversa disciplina processuale applicabile, v. S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, 1989, III, p. 386 e ID. *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, pp. 31 ss.

² Per una ricostruzione del conflitto in termini di stretta *vindicatio potestatis*, sulla scia del resto del legislatore del 1953, v. R. LUCIFREDI, *Attribuzioni (conflitto di)*, in *Enc. dir.*, 1959, IV, pp. 299 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, 1961, p. 99.

intersoggettivi aventi ad oggetto un atto giurisdizionale: anzitutto la possibilità di *avvicinare* molto questi particolari conflitti *tra enti* a quelli *tra poteri*, allontanandoli così dalla logica che inquadra, almeno ordinariamente, il conflitto intersoggettivo in una prospettiva di complementarità con il giudizio di costituzionalità sulle leggi promosso in via principale³; in secondo luogo, la difficoltà di risolvere il problema derivante dall'affidamento, da parte della normativa processuale del 1953, al Presidente del consiglio dei ministri della difesa in giudizio dell'atto giurisdizionale.

2. La problematica ammissibilità del sindacato su atto giurisdizionale ed i rapporti tra il conflitto intersoggettivo e quello interorganico

Alcune decisioni di particolare rilevanza ai nostri fini sono rese dalla Corte dopo la già ricordata sentenza n. 66 del 1964, ed in particolare nei primi anni settanta, relativamente a conflitti che coinvolgono atti giurisdizionali della Corte dei conti: la **sentenza n. 110 del 1970**, nel giudizio avente ad oggetto un decreto della prima sezione giurisdizionale; la **sentenza n. 68 del 1971**, scaturita dall'impugnazione di una nota della Procura generale; la **sentenza n. 211 del 1972**, nel giudizio avente ad oggetto un atto di citazione della stessa Procura generale; infine la **sentenza n. 63 del 1973**, occasionata dall'impugnazione di un'ordinanza della prima sezione regionale.

In queste quattro occasioni la Corte, pur dichiarando ammissibile il conflitto, ha sempre respinto i ricorsi regionali, precisando però alcune importanti statuizioni sulla natura del giudizio.

In particolare, quanto alla possibilità che il conflitto intersoggettivo fosse occasionato dall'impugnazione di un atto giurisdizionale la Corte ha affermato, proprio richiamandosi al suo precedente del 1964, che «nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto si deduca derivarne una invasione della competenza costituzionalmente garantita alla Regione»; quanto alla natura del conflitto la Corte ha invece precisato, in termini anzitutto generali, che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto». Sembra, sulla base di queste affermazioni, di poter osservare come l'ampliamento del novero degli atti idonei a divenire oggetto del conflitto intersoggettivo, ed in particolare l'inclusione tra questi degli atti giurisdizionali, debba essere inquadrata sostanzialmente alla luce del pieno riconoscimento della configurabilità di un conflitto, oltre che nei casi di *vindicatio potestatis*, anche nei casi di *menomazione o interferenza*.

Ulteriore profilo assai problematico dei conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto un atto giurisdizionale che merita di essere sottolineato, soprattutto alla luce delle indicazioni giurisprudenziali che seguiranno, è quello dei vizi sindacabili, difficilmente potendosi applicare agli atti espressione del potere giudiziario la tradizionale tripartizione dei vizi dell'atto amministrativo. Di tale profilo, del resto, la Corte si è prontamente occupata sin dalla **sentenza n. 289 del 1974**, risolvendo un conflitto promosso dalla regione Friuli – Venezia Giulia con l'impugnazione di due ordinanze del TAR di sospensione dei provvedimenti, adottati rispettivamente dalla Giunta regionale e da un sindaco, di annullamento e di revoca di un'autorizzazione per l'apertura di un esercizio commerciale. Alla regione che chiedeva l'annullamento delle due ordinanze, la Corte ha *risposto*, in quell'occasione, dichiarando l'inammissibilità dei ricorsi, precisando che la configurabilità del conflitto intersoggettivo avente ad oggetto un atto giurisdizionale, senz'altro non contestata («in precedenti occasioni, questa Corte ha ritenuto che anche atti giurisdizionali, o comunque strumentalmente inerenti all'esplicazione di funzioni giurisdizionali, siano idonei a dar luogo a conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni»), non potesse risolversi nell'accordare alle regioni la facoltà di lamentare di fronte alla Consulta errori di giudizio del giudice comune il cui provvedimento è impugnato: «altro è che la dedotta lesione della competenza regionale derivi dal solo fatto di esercitare la giurisdizione nei confronti di atti o di soggetti che si affermino ad essa sottratti da norme costituzionali, altro - come nella specie - censurare il modo come la giurisdizione si è concretamente esplicata, denunciando eventuali errori *in iudicando* nei quali il giudice [...] sarebbe incorso».

³ Sottolineava il rapporto di *vicinanza* tra il conflitto intersoggettivo avente ad oggetto un atto giurisdizionale e quello interorganico, già in riferimento a questa decisione, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzi politico regionale*, in *Giur. cost.*, 1964, pp. 692 ss.

Simile soluzione interpretativa appariva senz'altro giustificata quanto meno dall'esigenza di evitare, da un lato, che la Corte divenisse, in sede di giudizio per conflitto, *giudice dei giudici* e, dall'altro, di impedire che gli atti introduttivi del giudizio di fronte alla Corte *nascondessero* più o meno efficacemente comuni giudizi sulla legittimità dell'atto amministrativo⁴. Per altro verso, tuttavia, non può non osservarsi che essa determina un allontanamento del conflitto avente ad oggetto atti giurisdizionali dalle categorie proprie del giudizio da interferenza, che pure aveva costituito il terreno su cui fondare l'ammissibilità stessa di tali conflitti, venendo così la Corte, almeno in certa misura, a negare i presupposti della propria possibilità di intervento.

Dal punto di vista teorico, la distinzione tra limiti esterni del potere giurisdizionale e concreto esercizio dello stesso, oltre che giustificata dall'esigenza di garantire alla Consulta il ruolo suo proprio e non quello del *giudice di ultimissima (o comunque ulteriore) istanza*, è anche assai netta: da un lato stanno i conflitti ammissibili, in cui si chiede alla Corte un giudizio sull'esistenza e/o sulla spettanza del potere, e dall'altro stanno quelli inammissibili, in cui si tenta di coinvolgere la Consulta in giudizi sul cattivo esercizio del potere giurisdizionale.

Dal punto di vista, invece, pratico, le decisioni della Corte costituzionale rese successivamente alla citata sentenza n. 289 del 1974 si prestano spesso ad interpretazioni divergenti, poiché l'aver assunto come criterio fondamentale la differenziazione tra spettanza del potere e suo cattivo esercizio implica la necessità che la Corte proceda, eventualmente *caso per caso*, alla definizione non sempre agevole della *linea di confine* tra i limiti esterni ed i limiti interni del potere giudiziario, talvolta dimostrando di esercitare, nell'ambito di quel approccio *ad hoc* tipico della giurisdizione sui conflitti, eccessiva discrezionalità⁵.

Con la **sentenza n. 183 del 1981** la Corte, in primo luogo, conferma che il conflitto intersoggettivo possa essere originato da un atto giurisdizionale richiamando espressamente la sentenza n. 66 del 1964, e, in secondo luogo, accoglie le censure regionali annullando, *in parte qua*, la sentenza penale oggetto del conflitto. Nel motivare le proprie conclusioni, la Consulta non ritiene di operare alcun espresso riferimento alla decisione del 1974 sui limiti di ammissibilità del conflitto intersoggettivo avente ad oggetto atti giurisdizionali, e tuttavia di tale riferimento, seppur implicito, non sembra potersi dubitare, se non altro nella parte in cui la Corte argomenta a favore dell'ammissibilità del ricorso precisando che la regione ricorrente avrebbe agito «non già censurando l'illegittimità del modo in cui si è concretamente esplicata la giurisdizione», ma deducendo, in sostanza, che il giudice avesse esercitato un potere che non gli spettava.

Ulteriori precisazioni sul tema dei limiti del sindacato della Corte, in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo, sugli atti giurisdizionali sono contenute nella **sentenza n. 70 del 1985** che risolve un conflitto scaturito da plurime impugnazioni, da parte della regione Toscana, di atti giurisdizionali emessi nel corso di vari procedimenti penali in tema di tutela ambientale, con specifico riferimento all'inquinamento del fiume Arno. Con la decisione appena ricordata, infatti, la Corte ha dichiarato fondati i ricorsi regionali con cui la ricorrente contestava radicalmente che agli organi giurisdizionali spettasse il potere di adottare provvedimenti idonei a «porre in essere [...] un'interferenza» nelle attività amministrative, normative e di indirizzo della regione, nonché i ricorsi contro quei provvedimenti giurisdizionali che pretendevano di sindacare l'inerzia o la scarsa tempestività dell'esercizio della funzione legislativa regionale, dichiarando invece l'inammissibilità dei ricorsi volti a contestare la spettanza, in capo ai giudici, del potere di accertare la responsabilità penale di membri di organi regionali, ritenendo che in questi ultimi casi la regione avesse in realtà inteso dolersi di *errores in iudicando* in cui i giudici penali sarebbero eventualmente incorsi. Sinteticamente, sembra di poter affermare che la Corte abbia ritenuto ammissibili (e peraltro fondati) i ricorsi con cui si lamentava l'insussistenza del potere giurisdizionale, oltre che quelli diretti a far valere la fondamentale distinzione tra *giurisdizione* e *politica* ed inammissibili quelli volti, invece, a contestare i *limiti interni* del potere giurisdizionale⁶.

⁴ In effetti nel caso risolto con la sentenza n. 289 del 1974 la Corte si era trovata, anche secondo autorevole dottrina, a risolvere non tanto un vero e proprio conflitto di attribuzioni, ma «un giudizio sulla legittimità di un atto amministrativo presentato sotto la veste di ricorso»; così, in sede di commento alla decisione, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Osservazione a Corte costituzionale 27 dicembre 1974, n. 289*, in *Le regioni*, 1975, p. 435.

⁵ Al punto che il criterio dell'insindacabilità dell'esercizio concreto del potere giurisdizionale è stato da alcuni inteso, seppur in termini dubitativi, come «*bon à tout faire*»; v. G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Milano, 2001, cap. II, spec. pp. 55 ss. Quanto alla ricostruzione dell'approccio *ad hoc* della Corte nell'ambito della giurisdizione sui conflitti come frutto di una scelta tanto consapevole quanto opportuna v. R. BIN. *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, spec. pp. 3 ss.

⁶ Per una trattazione più diffusa della ricostruzione secondo la quale la Corte avrebbe distinto i molti ricorsi in tre gruppi differenti a seconda dei profili problematici che essi evidenziavano, v. G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, cit., spec. pp. 62-63.

Questa prospettiva è confermata dalle **ordinanze nn. 244, 245 e 246 del 1988**, che dichiarano l'inammissibilità manifesta di tre diversi ricorsi proposti dalle regioni Trentino – Alto Adige e Umbria e dalla Provincia autonoma di Trento contro due sentenze del Consiglio di Stato ed una del TAR Umbria.

In tutti e tre i casi, la Corte ha ritenuto che oggetto delle censure regionali fosse, sotto le *mentite spoglie* di un conflitto tra enti, in realtà l'asserita erroneità dell'*iter* decisorio del giudice e così, richiamando la ricordata sentenza n. 70 del 1985, ma anche il precedente più risalente della sentenza n. 289 del 1974, la Corte ha ritenuto che i ricorsi si risolvessero in denunce di *errores in iudicando* e dunque dovessero essere dichiarati manifestamente inammissibili. Merita di essere segnalata la comparsa di un dispositivo di manifesta inammissibilità in luogo di quello di inammissibilità semplice, giustificata dall'esigenza, ben presente in quegli anni alla Consulta, di accelerare i tempi dei lavori attraverso uno strumentario processuale più agile, e concretamente resa possibile dalla modifica dell'art. 27 n.i. dell'ottobre del 1987⁷.

Va invece presa in considerazione, per quanto possibile in questa sede più diffusamente, la **sentenza n. 104 del 1989**, che risolve il conflitto promosso dalla regione Lombardia avverso una nota della Procura generale della Corte dei conti con cui il giudice chiedeva al Presidente della Giunta regionale la trasmissione di un elenco di tutti gli incarichi professionali conferiti dagli organi regionali dal gennaio 1982 sino alla data di ricezione della nota stessa.

La Corte, nel considerare ammissibile il conflitto e fondato il ricorso, ritiene anzitutto di precisare la configurabilità di conflitti che, come quello in oggetto, esulino dalle forme rigidamente intese della *vindicatio potestatis*, ma che comunque rientrino in una nozione di conflitto «comprensiva non solo dell'ipotesi in cui sia contestata l'appartenenza del potere, ma anche di quella di esercizio del potere idoneo a determinare una lesione della sfera di attribuzione del soggetto ricorrente»; è probabilmente significativo che la Corte, nell'evidenziare questo profilo della questione sottoposta al suo giudizio, non faccia espresso riferimento ad alcun precedente in materia di conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto atti giurisdizionali, ma soltanto alla sua giurisprudenza più recente in cui la nozione di conflitto da interferenza si trovava organicamente elaborata (**sentenza n. 111 del 1976**⁸). Quanto al merito dei ricorsi la Corte, nel ritenere fondate le doglianze verso quello che la regione stessa aveva definito un «eccesso di potere giurisdizionale», pare infatti allontanarsi, seppur non espressamente, dall'indirizzo inaugurato con la sentenza n. 289 del 1974 che, infatti, non figura nemmeno tra le molte citate in motivazione.

Un esempio di come la Corte, avendo assunto a criterio di ammissibilità del conflitto quello della differenziazione tra limiti esterni ed interni al potere giurisdizionale, si sia ritrovata a doverne fissare, in modo talvolta non del tutto convincente, i confini è offerto dalla **sentenza n. 285 del 1990**, che risolve il conflitto sollevato dalla regione Emilia-Romagna ed occasionato da una sentenza con cui la Cassazione aveva disapplicato la normativa regionale di depenalizzazione di un reato previsto dalla legge statale, *come se* si fosse trattato di un provvedimento amministrativo o di un regolamento illegittimo, invece di provocarne il giudizio di costituzionalità. Secondo la regione, infatti, fermo restando il potere della Cassazione di adire, nella sua qualità di giudice comune, la Corte perché giudicasse in via incidentale della legittimità costituzionale di una legge (anche) regionale, il principio di soggezione del giudice alla legge (art. 101 Cost.) avrebbe comunque impedito alla Cassazione, come a qualsiasi altro giudice, la disapplicazione di atti di rango legislativo, quand'anche ritenuti incostituzionali⁹.

La Corte, pur sottolineando «la particolare delicatezza del caso in esame», anzitutto non esclude che il conflitto possa essere occasionato da una pronuncia del giudice di legittimità, per la ragione – invero ovvia – che «una volta ammesso il conflitto su di un atto giurisdizionale, nulla rileva quale sia il giudice che l'ha emanato»; anzi, per altro verso, il fatto che oggetto del giudizio sia proprio una sentenza della Cassazione può, almeno in certa misura, liberare la Consulta da quella preoccupazione che aveva costituito una delle

⁷ Sulla riforma dell'art. 27 n.i. del 1987 e sulle sue applicazioni v. V. ANGIOLINI, "Manifesta infondatezza", "manifesta non spettanza" e "manifesta inammissibilità" nei giudizi costituzionali da ricorso: aspetti e problemi processuali suggeriti dalla giurisprudenza, in *Le Regioni*, 1989, pp. 384 ss. e G. D'ORAZIO, *Sulle recenti autoriforme processuali della Corte costituzionale*, *ivi*, 1989, pp. 373 ss.; Con specifico riferimento al giudizio per conflitto intersoggettivo v. R. ROMBOLI, *Il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni*, in *Id.* (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, 1990, pp. 207 ss., spec. pp. 232-233.

⁸ La pronuncia risolve il conflitto di attribuzione intersoggettivo occasionato dall'impugnazione regionale di vari decreti ministeriali, specificando che «nella esperienza attuativa, quale si è riflessa nella giurisprudenza di questa Corte, la nozione del conflitto di attribuzione si è in certo senso estesa anche ad ipotesi in cui non tanto veniva contestata l'appartenenza del potere concretamente esercitato, quanto l'esercizio di tale potere, idoneo a determinare una lesione della sfera di attribuzione del soggetto ricorrente».

⁹ Si tratta, secondo una delle possibili ricostruzioni della portata normativa dell'art. 101 Cost., di un immediato corollario del principio da esso espresso; v. R. GUASTINI, *Il giudice e la legge. Questioni di interpretazione dell'art. 101 Cost.*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, cit., vol. I, pp. 829 ss., spec. pp. 855-856.

ragioni del già ricordato indirizzo giurisprudenziale tendente al restringimento dei limiti di ammissibilità dei conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto atti giurisdizionali: infatti «proprio perché il conflitto ha luogo nei confronti di una sentenza avverso la quale non è dato alcun mezzo di impugnazione, non possono sorgere nemmeno eventuali problemi relativi alla possibile concomitanza tra giudizio sul conflitto e giudizio di impugnazione».

Fatte queste precisazioni, probabilmente non direttamente influenti né sul prosieguo delle argomentazioni della Consulta né sull'esito del giudizio, la Corte prende in considerazione l'eccezione dell'Avvocatura secondo la quale il conflitto sarebbe inammissibile in quanto impropriamente utilizzato dalla regione per far valere *errores in iudicando* della Cassazione; la Consulta però rigetta l'eccezione di inammissibilità precisando che, ferma (*rectius*: ribadita) l'insindacabilità in sede di conflitto degli errori di giudizio, in realtà l'atto adottato dalla Corte di cassazione era frutto di un errore «caduto sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa» e dunque esercizio di «un potere del tutto abnorme»; di qui la dichiarazione di non spettanza alla Cassazione del potere di disapplicare leggi regionali e l'annullamento della sentenza da cui era scaturito il conflitto. Sembra opportuno osservare che la sentenza annullata non solo determina, secondo la Corte, una violazione evidente del principio di soggezione al giudice alla legge e incide sulla competenza legislativa regionale ex art. 117, primo comma, Cost., ma, almeno nella parte in cui la disapplicazione delle leggi regionali è motivata dalla loro pretesa illegittimità costituzionale, implica un'invasione, da parte della Cassazione, delle competenze della Corte costituzionale stessa: «va [infatti] riaffermato che uno dei principi basilari del nostro sistema costituzionale è quello per cui i giudici sono tenuti ad applicare le leggi, e, ove dubitino della loro legittimità costituzionale, devono adire questa Corte che sola può esercitare tale sindacato, pronunciandosi, ove la questione sia riconosciuta fondata, con sentenze aventi efficacia *erga omnes*»; può osservarsi, a questo proposito, come il conflitto tra enti sia divenuto, in questa occasione, un *contentore* che la Consulta stessa ha ritenuto idoneo a veicolare *anche* un conflitto che, a ben vedere, si era venuto a creare non tanto fra lo Stato e la regione, ma, più correttamente, fra la Corte di cassazione ed il giudice costituzionale¹⁰.

Quanto poi alla configurazione dei vizi dell'atto giurisdizionale sindacabili in sede di conflitto, la Corte costituzionale torna ad affermare espressamente l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale il suo sindacato rimarrebbe comunque in ogni caso esterno al modo in cui in concreto la giurisdizione è stata esercitata dal giudice comune, evitando così improprie *sovrapposizioni* fra questo e la Corte; eppure dalla motivazione della decisione della Consulta appare evidente come essa sia avvenuta all'accoglimento del ricorso avendo ripercorso l'*iter* logico ed argomentativo del ragionamento del giudice di legittimità ed avendone rilevato l'inesattezza. Ciò che in questa sede preme sottolineare, tuttavia, non è tanto la possibilità di esprimere un giudizio critico rispetto alla soluzione che la Corte ha dato al caso concreto sottoposto al suo giudizio, quanto come l'adozione del criterio dei limiti esterni alla giurisdizione non sempre ponga la Corte al riparo dalle accuse di violazione del criterio stesso, probabilmente in ragione della estrema difficoltà di definire con la dovuta e necessaria precisione quali vizi di atti del potere giurisdizionale corrispondano a meri *errores in iudicando* e quali, invece, rendano l'atto *abnorme*, anche perché non pare potersi escludere che da un errore astrattamente qualificabile come *error in iudicando* possa derivare l'adozione di atti che, concretamente, fuoriescano dai presupposti o dai limiti esterni del potere giurisdizionale, così divenendo possibili oggetto di conflitto intersoggettivo¹¹.

¹⁰ Si tratterebbe infatti di un conflitto tra poteri insinuatosi in quello tra enti; così, ex multis, A. CERRI, *Ancora sui limiti di sindacabilità dell'atto del giudice in sede di conflitto*, in *Le regioni*, 1991, pp. 1049 ss.; R. TARCHI, *Osservazione a Corte costituzionale 14 giugno 1990, n. 285*, in *Foro it.*, 1991, I, pp. 2349 ss.; G. DEMURO, *Brevi note in tema di disapplicazione giudiziaria delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 2381 ss.; C. CONSOLO, *Annullamento, in sede di conflitto di attribuzioni, di decisione della Cassazione penale... perché frutto della disapplicazione di legge regionale ritenuta incostituzionale*, in *Le regioni*, 1991, pp. 1058 ss.

¹¹ Ritiene ad esempio che con la decisione in commento sia avvenuta una deviazione dal principio di insindacabilità degli *errores in iudicando* M.R. MORELLI, *Ancora sui limiti del sindacato esercitabile su provvedimenti giurisdizionali in sede di conflitto di attribuzioni (a proposito della sentenza n. 285 del 1990 della corte costituzionale, che ha annullato una decisione della Corte di cassazione)*, in *Giust. civ.*, 1991, I, pp. 257 ss. Altra dottrina evidenzia come la Corte abbia prodotto una motivazione viziata da contraddittorietà interna, prima affermando che il suo sindacato non si sarebbe mai spinto sino a questionare l'esercizio in concreto della giurisdizione e, subito dopo, ripercorrendo puntualmente e valutando i singoli aspetti del ragionamento portato avanti dalla Cassazione; v. M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 1796 ss.; nello stesso senso L. ANTONINI, *Disapplicazione davvero illegittima?*, in *Le regioni*, 1991, pp. 1075 ss. e N. ZANON, *Procedimento di referendum, rilevanza della volontà dei promotori e oggetto del conflitto di attribuzioni in una problematica vicenda*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 508 ss. Per altro verso, si è però sostenuta la necessità di distinguere tra il sindacato sulla disapplicazione di atti che il giudice può comunque, in presenza di dati presupposti, disapplicare, che sarebbe da intendere come (inammissibile) sindacato sul concreto esercizio del potere giurisdizionale, e quello su atti che il giudice non potrebbe in alcun caso disapplicare, da intendersi invece come (ammissibile)

Venendo ora alla giurisprudenza degli anni novanta, un cenno particolare lo merita la **sentenza n. 99 del 1991**, con cui la Corte dichiara inammissibile il conflitto proposto dalla regione Lombardia contro un provvedimento del Pretore (ed uno del vice Pretore) con cui si vietava la costruzione di una discarica dopo che la stessa era stata autorizzata dalla Giunta regionale. Sembra importante riflettere non tanto sulla dichiarazione di inammissibilità del conflitto, motivata dalla Corte in perfetta armonia con la precedente giurisprudenza in tema di insindacabilità del cattivo esercizio del potere giurisdizionale, quanto su quei passaggi dell'*iter* motivazionale della decisione da cui pare trasparire una rinnovata consapevolezza della Corte del legame, per certi aspetti inscindibile, che si viene a creare fra i conflitti tra enti e quelli tra poteri quando oggetto degli stessi sia un provvedimento giurisdizionale e su quelle affermazioni che la Corte propone a sostegno della (vecchia) tesi della configurabilità di conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto un atto giurisdizionale.

Quanto al secondo dei profili evidenziati, la Corte precisa che «l'impiego del conflitto di attribuzione fra Stato e Regione in relazione ad atti del potere giurisdizionale risponde a esigenze di integrazione della tutela dell'autonomia regionale contro tutte le invasività statali», ed in questo senso esso è anzitutto strumento complementare al *rimedio* dell'impugnazione in via principale della legge.

Quanto invece ai legami fra il conflitto tra poteri e quello tra enti, la Corte ricorre al parallelismo fra i due tipi di giudizio in primo luogo per affermare che «il conflitto di attribuzione fra Stato e Regione è dato, *al pari del conflitto fra poteri dello Stato*, contro gli atti di qualsiasi giudice indipendentemente dalla definitività di essi» (corsivo mio), ed in secondo luogo per precisare che «l'atto o il comportamento invasivo denunciabile con *l'uno o l'altro tipo di conflitto* non può consistere nella mera sospensione o nel mero annullamento di un atto amministrativo [...] ma deve concretare mediante atti non consentiti ad alcun giudice una interferenza nell'azione amministrativa idonea a condizionare l'attribuzione che in quell'azione si esprime e si svolge» (corsivo mio)¹²; da queste osservazioni discende, dunque, l'inammissibilità del conflitto in esame, dato che attraverso di esso la regione intende lamentare l'esercizio da parte di un giudice ordinario di un potere, quello di sospendere l'esecuzione di atti amministrativi, comunque riconducibile ad attribuzioni proprie del potere giurisdizionale, e nella specie del potere di *un altro giudice* (quello amministrativo).

A opposte conclusioni la Corte giunge, invece, con la **sentenza n. 175 del 1991**, nel conflitto promosso dalla regione Toscana con l'impugnazione di un'ordinanza pretorile con cui si indicava alla regione ricorrente e all'USL competente di procedere al conferimento di un incarico di medico ad un soggetto in ragione di una graduatoria (già) formatasi in seno al procedimento. In questo caso, infatti, la Corte ritiene che la censura regionale sia fondata, poiché il giudice, stabilendo l'obbligo della p.a. di conferire l'incarico, aveva preteso di orientare nell'*an* e nel *quomodo* l'azione della stessa, «dettandone la regola nel caso concreto» e dunque oltrepassando il confine tra *giurisdizione* e *amministrazione* (in generale, ed in questa specifica occasione) regionale.

Anche nel conflitto deciso con la **sentenza n. 113 del 1993** la Corte ha ritenuto ammissibile il ricorso proposto dalla regione siciliana contro una decisione del Consiglio di giustizia amministrativa in cui il giudice aveva considerato che il ricorso in materia di contenzioso elettorale regionale fosse proponibile direttamente contro la proclamazione degli eletti, invece che, come nell'interpretazione preferita dalla ricorrente, solo avverso la delibera di convalida dell'Assemblea regionale.

sindacato sulla spettanza del potere; così G. GEMMA, *La Corte quale giudice dei giudici nei conflitti di attribuzione*, in A. ANZON – B. CARAVITA – M. LUCIANI – M. VOLPI (cur.), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Atti del seminario di Perugia, 22-23 maggio 1992, Torino, 1993, pp. 79 ss., spec. p. 86.

¹² Insiste sul parallelismo tra i due conflitti, ritenendo che con la sentenza n. 99 del 1991 la Corte sia effettivamente giunta a riconoscere espressamente «la natura "sostanziale" di un conflitto tra poteri per il conflitto Stato-Regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale», R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto...*, cit., spec. p. 594. L'osservazione secondo la quale il conflitto tra enti finisce per assumere, quando oggetto dello stesso sia un atto giurisdizionale impugnato dalla regione, la natura di un vero e proprio conflitto tra poteri è abbastanza diffusa in dottrina; v. S. BARTOLE, *Conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni a proposito di atti di autorità giurisdizionali*, in *Le regioni*, 1992, pp. 413 ss.; G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro it.*, 1992, I, pp. 334 ss.; G. GROTANELLI DE' SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzi politico regionale*, cit., pp. 694 ss.; R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto...*, cit., spec. p. 591 ss. Di «affinità [...] tra l'organo esecutivo regionale e l'omologo statale, quando essi di contrappongono al giudice» parla anche R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., pp. 21-22. Comune è anche l'affermazione secondo la quale il conflitto intersoggettivo avente ad oggetto atti giurisdizionali non potrebbe essere del tutto assimilabile al conflitto tra poteri, ma comunque sarebbe da situare «a metà» tra i due giudizi (E. PALICI DI SUNI, *Un conflitto anomalo tra Stato e Regioni, con coinvolgimento dell'autorità giudiziaria*, in *Leg. pen.*, 1985, pp. 515 ss., spec. p. 516), quale «conflitto misto e di frontiera» (così G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le regioni e il potere giudiziario*, Milano, 2001, cap. IV, spec. p. 190).

In particolare, la dichiarazione di ammissibilità del ricorso discende dalla considerazione secondo la quale la ricorrente non avrebbe censurato il modo in cui il giudice aveva concretamente esercitato i suoi poteri, ma piuttosto il fatto stesso di averli esercitati in riferimento ad un atto che, nella prospettazione della regione, sarebbe invece sottratto alla giurisdizione. È interessante osservare come la Corte, almeno in certi passaggi, sembri dichiarare ammissibile il ricorso non tanto per la qualificazione sostanziale della controversia, ma in ragione della corretta prospettazione della stessa da parte della ricorrente: «*così come è stato prospettato dalla ricorrente il conflitto è ammissibile*» (corsivo mio); non pare quindi da escludere che un ricorso diversamente *confezionato* avrebbe potuto, pur con lo stesso oggetto e con un contenuto sostanzialmente identico, condurre ad una dichiarazione di inammissibilità.

Interessante è anche ricordare come la Corte, dichiarato il conflitto ammissibile, motivi il rigetto del ricorso. Secondo la Consulta è infatti determinante ai fini dell'esito del giudizio osservare che il Consiglio di giustizia amministrativa aveva elaborato la soluzione al caso sottoposto al giudizio «in via ermeneutica», e più specificamente «limitandosi ad interpretare la normativa sottoposta al suo esame alla luce dei principi costituzionali», così che quella che la regione, probabilmente sperando in una decisione analoga a quella resa con la già citata sentenza n. 285 del 1990, qualificava come *disapplicazione di norme legislative regionali*, doveva in realtà intendersi come il risultato dell'attività interpretativa posta in essere dal giudice amministrativo. Proprio a questo proposito, la Corte precisa che «*correttamente* dunque il Consiglio di giustizia amministrativa ha ritenuto che "le norme regionali in questione, alla luce dell'indicata evoluzione dell'ordinamento, vadano interpretate nel senso che il ricorso giurisdizionale avverso le operazioni delle elezioni regionali sia immediatamente proponibile avverso la proclamazione degli eletti"» (corsivo mio). Del tutto evidente è, quindi, come il giudice costituzionale non si sia arrestato, almeno in questa occasione, di fronte alla possibilità di ripercorrere l'*iter* del ragionamento giuridico portato avanti dal giudice il cui provvedimento era impugnato; il fatto che la Corte abbia ritenuto tale ragionamento interpretativo corretto, infatti, dimostra anzitutto come la Corte si sia, almeno in questa decisione, spinta ben oltre i limiti esterni del potere giurisdizionale, accettando di sindacare l'attività interpretativa del giudice, seppur, nel caso di specie, accedendo agli esiti della stessa. Tale conclusione, peraltro, non vale probabilmente a sovvertire il criterio della distinzione fra i conflitti ammissibili e quelli non ammissibili che la Corte ha adottato, ma senz'altro mostra, almeno con riferimento alla vicenda in esame, come la necessità, teoricamente poggiata su fondamenti ben salde, di distinguere tra ciò che sta *fuori* e ciò che sta *dentro* la giurisdizione, si riveli poi assai difficile da praticare col dovuto rigore in ogni occasione.

La **sentenza n. 432 del 1994** deve essere segnalata soprattutto perché in essa la Corte (accogliendo il ricorso promosso dalla regione Abruzzo con l'impugnazione di un'ordinanza del Tribunale che disponeva la misura della custodia cautelare per un consigliere regionale, degli altri atti relativi al procedimento penale e del d.P.C.m. che, sulla base del provvedimento giurisdizionale, disponeva per il consigliere la sospensione dalla carica) si limita a ricordare che l'atto giurisdizionale può senz'altro divenire oggetto di conflitto intersoggettivo e che tale conflitto non può essere ristretto alle sole ipotesi di *vindicatio potestatis*, ben potendo invece comprendere anche casi di conflitto da interferenza, e successivamente procede all'analisi del merito del conflitto senza affrontare espressamente la questione dei vizi dell'atto sindacabili nel giudizio per conflitto intersoggettivo.

Con la **sentenza n. 163 del 1997** la Corte definisce il giudizio promosso dalla regione Veneto avverso due note della procura regionale presso la sezione giurisdizionale per il Veneto della Corte dei conti con cui si invitavano alcuni ex assessori a presentare eventuali deduzioni in relazione ad una iniziativa investigativa volta all'accertamento di una loro eventuale responsabilità. Di fronte alla contestazione, da parte della regione, di un difetto assoluto di giurisdizione del magistrato contabile, la Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura basata sulla natura meramente potenziale del conflitto, derivante dall'avvenuta impugnazione di atti privi di alcuna attitudine a determinare una lesione attuale e concreta dell'interesse della regione. La conseguente dichiarazione di inammissibilità giunge, dunque, senza che la Corte debba interessarsi delle conseguenze e della praticabilità della distinzione fra sindacato ammissibile sulla spettanza del potere giudiziario e sindacato inammissibile sul suo esercizio.

Del resto, molte sono le pronunce in cui la Corte giunge ad una decisione di merito, o anche di inammissibilità (come nella **sentenza n. 163 del 2001**), senza affrontare direttamente il problema della distinguibilità tra limiti interni ed esterni del potere giudiziario. Fra queste, devono segnalarsi la **sentenza n. 40 del 1994**, la **sentenza n. 209** dello stesso anno, la **sentenze nn. 100 e 274 del 1995**, la **sentenza n. 357 del 1996**, le **sentenze nn. 289 del 1997, 382 del 1998, 181, 187, 226, 391 e 392 del 1999**, la **sentenza n. 511 del 2000** e le **sentenze nn. 76, 160, 163, 276 e 292 del 2001**.

Interessante dal nostro punto di vista è anche la **sentenza n. 29 del 1998**, con cui la Corte dichiara inammissibili i dieci ricorsi promossi dalle regioni Lombardia e Puglia avverso le decisioni di inammissibilità delle richieste referendarie regionali rese dalla Corte stessa (**sentenze nn. 17, 18, 19, 20 e 24 del 1997**); sembra infatti utile osservare che, pur potendo invero motivare l'inammissibilità dei ricorsi semplicemente ricordando che, ex art. 137 Cost., le decisioni della Consulta non sono soggette ad impugnazione, la Corte ha invece ritenuto di inserire in motivazione anche un riferimento alla natura delle censure regionali, così lasciando intendere che una *ulteriore* ragione di inammissibilità dei ricorsi deriverebbe dal loro essere «diretti a censurare il modo in cui si è concretamente esplicata la giurisdizione della Corte» costituzionale.

Tale precisazione può probabilmente indurre a non ritenere troppo frettolosamente che le sentenze della Corte non possano, in alcun caso, divenire oggetto di conflitto in ragione della norma espressa dall'art. 137 della Costituzione. Proprio sulla scia, infatti, della distinzione fra sindacato interno e sindacato esterno del potere giurisdizionale che la giurisprudenza costituzionale assume come *criterio guida*, potrebbe forse distinguersi fra l'ipotesi in cui il ricorso regionale tenda ad una sostanziale revisione della pronuncia impugnata dai casi in cui, invece, esso consista in una vera e propria denuncia dell'avvenuto sconfinamento dai limiti dei poteri affidati alla Corte nell'ordinamento vigente. Nelle prime ipotesi, infatti, la contestazione degli *errores in iudicando* dovrebbe portare ad una dichiarazione di inammissibilità, oltre che per il ricordato indirizzo giurisprudenziale sulla insindacabilità del concreto esercizio del potere giurisdizionale, anche in ragione del disposto dell'art. 137 Cost.; nel secondo caso, invece, il fatto che il provvedimento non sia soggetto ad impugnazione non dovrebbe valere, di per sé, ad escludere la possibilità che esso divenga oggetto di conflitto, come del resto avviene per le sentenze dei giudici comuni che, una volta passate in giudicato, non possono certamente più essere impuginate, pur potendo, però, pacificamente divenire oggetti di conflitto (tra poteri o) tra enti. L'inammissibilità del conflitto avente ad oggetto una decisione della Corte costituzionale dovrebbe, in quest'ottica, piuttosto derivare dal fatto che essa si troverebbe, inevitabilmente in quanto organo di chiusura del sistema, sulla scena del giudizio nella doppia veste di giudice e, nella sostanza, di parte, nella situazione paradossale di una inevitabile violazione del principio *nemo iudex in causa propria*¹³.

Più facile per la Corte, da questo punto di vista, addivenire alla dichiarazione di inammissibilità di conflitti con cui, con ogni evidenza, il soggetto ricorrente mirava, pur formalmente inquadrando il conflitto nei termini della *vindicatio potestatis* o della menomazione, a coinvolgere la Corte in un ruolo sostanziale di giudice di ulteriore istanza, come nel caso del ricorso della provincia autonoma di Trento contro la decisione del Consiglio di Stato che confermava la pronuncia con cui il giudice di primo grado aveva annullato un'ordinanza di sospensione dell'autorizzazione all'apertura di un esercizio commerciale adottata dal presidente della Giunta provinciale. Eppure la **sentenza n. 27 del 1999**, che risolve tutto sommato un *caso facile*, offre alla Consulta l'occasione di specificare le ragioni per cui occorre evitare che il conflitto si risolva in un mezzo improprio di censura dell'esercizio concreto della funzione del giudice comune. Se così non fosse, infatti, «il giudizio presso la Corte costituzionale si trasformerebbe inammissibilmente in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale», e ciò soprattutto perché «per lo più le situazioni soggettive delle Regioni [hanno] base diretta o almeno indiretta in norme di rango costituzionale attributive di competenza», così che «la gran parte dei motivi di doglianza [da parte delle regioni] contro decisioni giurisdizionali finirebbe per potersi trasformare automaticamente in motivo di ricorso per conflitto di attribuzione, con evidente forzatura dei caratteri propri di quest'ultimo e alterazione dei rapporti tra la giurisdizione costituzionale e quella riconosciuta a istanze giurisdizionali non costituzionali».

Uno sguardo alla giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio in tema di sindacabilità degli atti giurisdizionali in sede di conflitto intersoggettivo pare confermare alcuni dei profili critici evidenziati con riferimento alle pronunce più risalenti.

Anzitutto, va segnalato che la giurisprudenza più recente in tema di conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto atti giurisdizionali ha riguardato in gran parte l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 122, comma 4, della Costituzione; in queste occasioni la Corte è stata chiamata soprattutto a definire la latitudine della

¹³ Autorevole dottrina evidenzia come si tratti di un paradosso, ma probabilmente di un paradosso dal quale difficilmente si può uscire con strumenti tutti interni al sistema costituzionale: «che la Corte costituzionale si trovi ad essere parte e giudice, con violazione del principio *nemo iudex in causa propria*, è l'ovvia conseguenza della finitezza delle cose umane, che non tollerano il *regressum in infinitum*, ma non possono prescindere»; così. R. BIN., *L'ultima fortezza*, cit., p. 166. Non escludono radicalmente che il conflitto volto a contestare alla Corte la spettanza stessa del suo potere possa essere dichiarato ammissibile R. ROMBOLI, *È ammissibile un conflitto contro la Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1998, I, 1364 e P. VERONESI, *Conflitti di attribuzione, giudicato costituzionale e referendum regionale*, in *Le regioni*, 1998, pp. 1338 ss.

guarentigia posta dalla Costituzione a tutela della funzione consiliare regionale (v., da ultimo, Corte cost., **nn. 221 del 2006, 173, 174, 235 e 301 del 2007, 279, 319 del 2008**)¹⁴; anche escludendo dall'analisi queste pronunce, il problema dei limiti di ammissibilità del conflitto avente ad oggetto un atto giurisdizionale si è riproposto all'attenzione della Corte in una serie di decisioni degli ultimi anni, nelle quale il giudice costituzionale, pur non modificando la propria giurisprudenza sulla distinzione tra limiti interni ed esterni del potere giurisdizionale, si è nuovamente confrontato con la estrema delicatezza che caratterizza l'applicazione di tale criterio a molte delle situazioni portate all'attenzione del Giudice costituzionale.

Con la **sentenza n. 29 del 2003** la Corte ha definito tre giudizi per conflitto intersoggettivo sorti a seguito di due sentenze del Tribunale ed una della Corte d'Appello di Cagliari, tutte vertenti sulla decadenza di un consigliere regionale sardo per sopraggiunta incompatibilità con la carica di parlamentare nazionale. Di fronte alla regione che sosteneva un difetto assoluto di giurisdizione del Tribunale e della Corte d'Appello, spettando invece, secondo la ricostruzione della ricorrente, il giudizio sui casi di ineleggibilità ed incompatibilità esclusivamente alla competenza del consiglio regionale medesimo, la Corte ha dichiarato l'infondatezza del ricorso sulla base della opposta tesi, supportata dalla giurisprudenza costituzionale sul punto, secondo la quale «non sussiste alcuna norma o principio costituzionale da cui possa ricavarsi l'attribuzione ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, così da sottrarre tale materia alla sfera della giurisdizione». È interessante osservare che, in riferimento a motivi dei ricorsi regionali ulteriori rispetto a quello dichiarato infondato, la Corte ne afferma la inammissibilità poiché essi «attengono non già ai confini - che si assumano violati - dell'esercizio della funzione giurisdizionale, ma a supposti errori nella individuazione o nella interpretazione delle norme applicabili alla fattispecie», così da tradursi in inammissibili denunce di semplici *errores in iudicando*.

Con la **sentenza n. 276 del 2003** la Corte risolve un conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla regione Lombardia e scaturito dalla sentenza della Corte di cassazione di annullamento dell'ordinanza del pretore di Sondrio che aveva a sua volta annullato, in sede di riesame, il sequestro preventivo di un cantiere edile precedentemente disposto. In particolare, la decisione della Cassazione è ispirata ad un'interpretazione della normativa regionale, pacificamente ritenuta applicabile, ispirata alla necessità di ricondurre la stessa ai principi fondamentali della legislazione urbanistica statale, necessità che secondo la Cassazione sarebbe ispirata dall'art. 117 della Costituzione.

Secondo la ricorrente, tale particolare interpretazione proposta dalla Cassazione si risolverebbe, a ben vedere, in una disapplicazione della vigente normativa regionale, motivata dal supposto contrasto di questa con la disciplina costituzionale; secondo la regione, dunque, non si contesterebbe un semplice *error in iudicando* del giudice di legittimità, ma piuttosto l'essersi tale giudice arrogato il diritto di disapplicare norme regionali asseritamente contrastanti con quelle contenute nella Costituzione: insomma un difetto assoluto di giurisdizione della magistratura ordinaria, che avrebbe preteso di sostituire le proprie determinazioni a quelle del legislatore regionale (e anche a quelle eventualmente riservate alla Corte costituzionale stessa).

La Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto, oltre a ricordare che certamente un atto giurisdizionale può essere posto a base del conflitto intersoggettivo purché tale giudizio «non si risolva in un improprio strumento di sindacato e di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale», afferma che tale ricostruzione è ulteriormente giustificata dall'esigenza di evitare che lo scrutinio della Corte venga a sovrapporsi a quello del giudice comune «con un perimetro decisorio peraltro neppure coincidente e nel quadro di un contrasto tra enti, diversi dalle parti del procedimento nel quale è stato adottato l'atto posto a base del conflitto».

Secondo la Corte, e con specifico riferimento al caso di specie, quella che la regione ricorrente qualifica come una sostanziale invasione della competenza regionale deve in realtà intendersi come un'attività comunque rientrante nell'ambito generale delle funzioni interpretative affidate alla Cassazione (come a qualsiasi altro giudice); non si è di fronte, in altri termini, ad una disapplicazione della legge regionale, ma ad una sua interpretazione (assai) restrittiva, che pur sempre, però, deve considerarsi frutto di attività ermeneutica il cui eventuale sindacato comporterebbe un'inammissibile concezione del conflitto come improprio mezzo di gravame del provvedimento giudiziale.

¹⁴ La dottrina non ha mancato, peraltro, di rilevare le molte peculiarità anche di questo tipo di giudizi; v. M. MEZZANOTTE, *La Corte e le immunità dei consiglieri regionali: nascita di un conflitto sui generis?*, in *Giur. it.*, 2002, pp. 679 ss.

Con la **sentenza n. 326 del 2003** la Consulta risolve un conflitto tra enti scaturito da un'ordinanza del Consiglio di Stato che aveva respinto l'appello avverso l'ordinanza del Tar Bologna di sospensione delle delibere di approvazione del calendario venatorio regionale.

Secondo la tesi della ricorrente, le delibere sospese dal giudice di primo grado dovrebbero intendersi come atti meramente riproduttivi dei contenuti della legislazione regionale, così che, sospendendole, il giudice amministrativo avrebbe in realtà sospeso, oltre ai provvedimenti impugnati, *anche* le leggi regionali di cui essi costituivano mera attuazione.

Inoltre secondo la regione il Consiglio di Stato, avendo dichiaratamente motivato la propria decisione anche in considerazione di quanto statuito dalla Corte con la **sentenza n. 536 del 2002** (dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge regionale Sarda sull'esercizio della caccia), avrebbe in realtà esteso la dichiarazione di incostituzionalità di quella legge alla legge emiliana, così esorbitando dalle proprie competenze ed esercitandone una di chiara spettanza del giudice costituzionale.

Quanto al primo profilo, la Corte ritiene che la pronuncia del giudice non abbia consistito nella disapplicazione della legge regionale, ma piuttosto nella sospensione delle delibere provinciali assunte in base ad essa, così che, almeno «sotto il profilo formale» (l'unico che la Consulta sceglie di considerare), il ricorso si risolve in una inammissibile doglianza in riferimento ad un *error in iudicando* del Consiglio di Stato, non sindacabile in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo.

Quanto, invece, al secondo profilo, la Corte si limita a rilevare che il Consiglio di Stato ha certamente (e dichiaratamente) tenuto conto della citata decisione sulla legge sarda, ma non per questo la decisione «può essere di per sé intesa come implicante una estensione, di per sé inammissibile, della dichiarazione di incostituzionalità di una legge regionale ad una legge di un'altra Regione», ipotesi che, invece, si sarebbe verificata «qualora il Consiglio di Stato avesse *espressamente* ritenuto costituzionalmente illegittime le leggi regionali in base alle quali sono state adottate le delibere provinciali» (corsivo mio).

Con la **sentenza n. 129 del 2004** la Corte risolve, dichiarando fondato il ricorso, il conflitto promosso dalla regione Lombardia e scaturito dall'ordinanza del GIP presso il Tribunale di Cremona con cui il giudice aveva sostanzialmente ripristinato il divieto di caccia di alcuni volatili che la legge regionale aveva derogato in conformità alla disciplina comunitaria di riferimento.

In particolare il GIP, ritenuto che le deroghe al regime comunitario dei divieti di prelievo venatorio fossero legittime soltanto se operate con legge dello Stato, ed avendo quindi concluso per l'incompetenza della legge regionale, non aveva provocato il giudizio di costituzionalità sulla stessa, ma l'aveva, nella sostanza, disapplicata; secondo la Corte, però, «proprio restando coerente con il suo itinerario logico, che procede dalla premessa della sussistenza della esclusiva competenza dello Stato ad introdurre deroghe alla comune disciplina delle specie cacciabili, [il giudice] non avrebbe potuto esimersi dal rimettere gli atti a questa Corte, alla quale soltanto spetta giudicare in ordine all'eventuale vizio di incompetenza della legge regionale».

In verità nell'ordinanza impugnata si sosteneva la efficacia diretta della normativa comunitaria, che certamente avrebbe reso possibile la disapplicazione della legge regionale, secondo le regole generali che concernono il trattamento da riservare agli atti legislativi nazionali contrastanti con norme di diritto comunitario compiute ed immediatamente applicabili dal giudice interno; e tuttavia secondo la Corte proprio il problema, invero determinante, dell'efficacia diretta da attribuire eventualmente alla direttiva di riferimento, «è trattato [dal giudice] in maniera confusa e tale da non poter assurgere ad asse portante della decisione». Sono proprio, in altri termini, «le incertezze riscontrabili in ordine al profilo della efficacia diretta» della disciplina comunitaria che il giudice non ha compiutamente dimostrato e che, dunque, «confermano che tale sviluppo argomentativo ha carattere meramente servente rispetto alla effettiva *ratio decidendi*, che consiste nel denunciato vizio di incompetenza della legge regionale», così che la disapplicazione della legge regionale deve ritenersi illegittima e lesiva delle attribuzioni costituzionali della regione ricorrente.

Sembra opportuno osservare che la Corte, nella decisione in esame, non torna a ricordare la propria giurisprudenza in tema di configurabilità di un conflitto intersoggettivo avente ad oggetto un atto giurisdizionale, né ricorda i complessi termini della distinzione che sta alla base del criterio di ammissibilità di tali conflitti, ma direttamente dichiara fondato il ricorso ed annulla l'ordinanza del GIP, peraltro facendo sostanzialmente valere un errore che il giudice avrebbe commesso in ordine all'interpretazione della norma comunitaria e/o un vizio di motivazione del provvedimento impugnato; la Consulta, insomma, non affronta la questione se la sindacabilità di simili vizi del provvedimento travalichi o meno quel *confine* tra limiti esterni e limiti interni del potere giurisdizionale che, secondo la sua precedente giurisprudenza, avrebbe dovuto costituire il discrimine dell'ammissibilità o non ammissibilità del conflitto.

La **sentenza n. 337 del 2005** dichiara fondato il ricorso della regione Sicilia occasionato da una serie di ordini di esibizione con cui la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte di conti aveva richiesto ai rappresentanti legali dei gruppi parlamentari costituiti presso l'Assemblea regionale di mostrare in forma integrale la documentazione e gli atti contabili riguardanti contribuzioni e finanziamenti liquidati all'Assemblea regionale stessa. In questo caso la Corte non analizza la questione dell'ammissibilità del ricorso, ma lo dichiara fondato perché, per le modalità concrete in cui si è svolta l'attività della procura, si era venuta producendo una menomazione nella sfera presidiata dalle garanzie di autonomia della funzione legislativa della ricorrente.

Particolare importanza assume poi la **sentenza n. 2 del 2007**, con la quale la Corte ha definito il giudizio per conflitto tra Enti promosso dalla regione Sardegna e scaturito dalla sentenza con cui la Corte di cassazione aveva dichiarato la decadenza di un consigliere regionale in quanto versante, a parere del giudice di legittimità, in una situazione di incompatibilità ai sensi della l. 154/1981, che peraltro era stata ritenuta non applicabile alle elezioni del consiglio regionale della Sardegna né dal giudice di primo grado, né dal giudice d'appello.

Secondo la ricorrente la decisione della Cassazione risulterebbe gravemente lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite della regione autonoma, in quanto avrebbe ritenuto applicabile la normativa statale in ragione di un'interpretazione costituzionalmente orientata del sistema normativo vigente che in realtà si risolverebbe nella pretesa di colmare in via giurisprudenziale il diritto applicabile al caso, ritenuto dal giudice di legittimità, sulla base di considerazioni di inopportunità, inadeguato. Tale potere di *rimediare* in via interpretativa ad un sistema normativo ritenuto contraddittorio – insiste in particolare la regione – costituirebbe esercizio abnorme della funzione giurisdizionale, concretandosi peraltro in una violazione degli artt. 102, 111 e 113 Cost., e soprattutto del principio di soggezione del giudice alla legge (art. 101 Cost.). La Corte ritiene, al contrario, che il conflitto debba essere dichiarato inammissibile, poiché la regione avrebbe in realtà tentato di utilizzare il giudizio di fronte alla Consulta per denunciare errori di diritto del giudice comune, forzando così la natura del conflitto per (tentare di) trasformarlo in un atipico strumento di impugnazione dell'atto giurisdizionale. In particolare, le contestazioni della ricorrente si concentrano sul modo, asseritamente illegittimo, in cui la Cassazione sarebbe addivenuta alle conclusioni in diritto che giustificano il dispositivo; è sulla base di questa assunzione che la Corte, dunque, esamina l'*iter* argomentativo utilizzato dal giudice comune nella motivazione della pronuncia, precisando peraltro che tale analisi è svolta, «a prescindere, naturalmente, da ogni valutazione in ordine alla correttezza o meno della soluzione adottata». Ritiene peraltro la Consulta che la Corte di cassazione sia giunta alla conclusione dell'applicabilità in Sardegna della l. 154/1981 sulla base di un ragionamento tipicamente giuridico, cioè svolto sulla base di norme, ed in particolare basato sull'interpretazione sia delle rilevanti disposizioni contenute nello Statuto della regione Sardegna, sia nella Costituzione, sia nella l. cost. n. 2 del 2001 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*). Ciò che dunque conta nella valutazione circa l'ammissibilità del conflitto non è che tale interpretazione sia addivenuta a risultati corretti o, in ipotesi, anche scorretti, ma che il giudice abbia effettivamente evitato di travalicare i limiti logici dell'interpretazione in generale, e di quella adeguatrice in particolare, mantenendo le proprie argomentazioni nel solco del ragionamento tipicamente giudiziale. Sulla base di queste considerazioni, infatti, la Consulta qualifica il conflitto come strumento indebitamente utilizzato dalla regione come atipico mezzo di impugnazione della sentenza di cassazione e ne dichiara, conseguentemente, l'inammissibilità.

Con la **sentenza n. 150 del 2007** la Corte risolve il conflitto tra enti promosso dalla regione Emilia-Romagna e occasionato dal decreto del Presidente del TAR Lazio che aveva accolto l'istanza cautelare proposta dalla Lega Anti Vivisezione e volta all'annullamento, previa sospensione, sia della deliberazione della giunta regionale che definiva il calendario venatorio, sia della (successiva) legge regionale contenente le norme per la definizione del calendario venatorio per le tre stagioni successive a quella in cui il ricorso era proposto. Secondo la regione il giudice amministrativo avrebbe sconfinato dai limiti di esercizio del proprio potere proprio nel disporre la sospensione di un atto normativo regionale: il giudice, sottoposto alla legge ex art. 101 Cost., non può disporre in via diretta degli atti aventi forza di legge, ma solo, al più, investire la Corte della questione, ovviamente ove ne ricorrano i presupposti. Il potere di sospendere una legge regionale spetterebbe insomma non al TAR, ma alla Corte costituzionale ex art. 35 della l. 87/1953; si può osservare come, a ben vedere, la regione sembri in questa occasione agire non tanto (*rectius*: non solo) a tutela delle proprie attribuzioni, quanto (anche) a tutela di quelle del Giudice costituzionale stesso.

La Corte ritiene il conflitto inammissibile in quanto diretto a far valere, nella sede del giudizio di fronte alla Consulta, improprie censure al modo di esercizio della funzione giurisdizionale. In particolare, secondo la Corte il decreto presidenziale che ha occasionato il giudizio non avrebbe sospeso la legge regionale emiliana; seppure, infatti, il decreto del Presidente rechi un riferimento, in epigrafe, sia alla deliberazione della giunta che alla legge, il corpo motivazionale dell'atto include un riferimento determinante alla sospensione del «provvedimento impugnato», e dato che l'unico atto di natura provvedimento fra quelli impugnati è la deliberazione giuntale (e non la legge), allora senz'altro può escludersi che il provvedimento giudiziario impugnato abbia inteso determinare la sospensione di una legge regionale.

Con la **sentenza n. 195 del 2007** la Corte risolve il conflitto promosso dalla regione Veneto in riferimento alla sentenza del Tribunale civile di Venezia di condanna del Presidente della regione al risarcimento del danno derivante da alcune sue dichiarazioni rese ai *media* a proposito di due giornalisti RAI.

La decisione assume una certa importanza perché essa, pur concernendo un ambito nel quale ordinariamente la Corte non si dilunga sulle questioni di ammissibilità (interpretazione dell'art. 122, quarto comma, Cost.), contiene alcune precisazioni proprio su questo tema, sollecitate dalla relativa eccezione proposta dagli intervenienti, ammessi in quanto l'oggetto del conflitto era tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, loro situazioni soggettive il cui pregiudizio veniva a dipendere imprescindibilmente dall'esito dello stesso.

In particolare, secondo gli intervenienti la regione, contestando a ben vedere un mero *error in iudicando* del Tribunale, tenterebbe impropriamente di coinvolgere la Consulta in un giudizio di tipo sostanzialmente impugnatorio della sentenza di primo grado. La Corte ritiene però che tale eccezione sia infondata poiché, contrariamente a quanto dedotto dagli intervenienti, le doglianze regionali integrerebbero i presupposti in presenza dei quali l'atto giurisdizionale può divenire oggetto di conflitto. In particolare, tali presupposti sono ricondotti dalla Corte al fatto che «da parte del potere o dell'ente – che da quell'atto pretende di aver subito una lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali – sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale [...] ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente», con la precisazione, già contenuta nella precedente giurisprudenza sul punto, che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto».

Sembra evidente come in queste argomentazioni la Corte non sembri fare alcuna distinzione fra il conflitto intersoggettivo e quello interorganico: quanto al criterio di discriminare fra limiti interni e limiti esterni del potere giudiziario, infatti, la Corte fa espresso riferimento alle contestazioni provenienti tanto da parte di un potere, quanto da parte di un ente; quanto, poi, alla configurabilità dei conflitti da menomazione, la Corte si riferisce genericamente alla *figura dei conflitti di attribuzione*, mostrando di considerarla, almeno sotto questo profilo, come dotata di struttura parzialmente unitaria¹⁵.

Con la **sentenza n. 222 del 2007** (ma v. anche, in termini sostanzialmente identici ed a proposito di una vicenda pressoché analoga, la **sentenza n. 223 del 2007**) la Corte risolve il conflitto tra enti promosso dalla regione Veneto ed occasionato dalla sentenza del TAR Veneto che aveva disposto l'annullamento sia del provvedimento dirigenziale di diniego della concessione edilizia che della delibera consiliare che adottava la variante al piano regolatore generale comunale e del provvedimento dirigenziale di diniego di un permesso di costruire.

In particolare, il giudice sarebbe giunto all'annullamento dei ricordati provvedimenti avendo ritenuto abrogata una legge regionale in ragione dell'avvenuta emanazione di un d.P.C.m., teoricamente attuativo della legge quadro in materia. La Corte dichiara il ricorso inammissibile poiché la regione, nella ricostruzione della vicenda offerta dalla Consulta, avrebbe utilizzato il conflitto per contestare l'*iter* logico ed argomentativo con cui il giudice amministrativo sarebbe addivenuto alle sue conclusioni in diritto, con particolare riferimento alla dichiarazione dell'effetto abrogativo che il d.P.C.m. avrebbe avuto sulla legge regionale. E tuttavia – secondo la Corte – il TAR Veneto «non ha fatto altro che esercitare un potere strettamente inerente alla funzione giurisdizionale, che consiste nell'applicazione delle norme vigenti ai casi concreti», dovendo certamente il giudice verificare se le norme che è chiamato ad applicare risultino in vigore ovvero siano (implicitamente o espressamente) abrogate. Per di più, «tale dovere di verifica è conseguenza naturale e

¹⁵ In questo senso v. anche la già citata sentenza n. 99 del 1991.

necessaria del criterio cronologico, che, insieme a quello gerarchico ed a quello di competenza, disciplina il sistema delle fonti del diritto».

Venendo alle decisioni più recenti, occorre accennare ai conflitti che la Corte ha risolto con le **sentenze nn. 130 e 337 del 2009**, in un caso dichiarando il conflitto inammissibile e nell'altro ritenendo infondato il ricorso regionale.

La prima delle due decisioni citate risolve un conflitto sollevato da un comune trentino in relazione ad una sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino – Alto Adige, sez. di Trento, che, in un giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione di due provvedimenti comunali in materia edilizia, conteneva la dichiarazione di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata proprio dal comune, della norma contenuta nelle regole attuative dello Statuto regionale speciale in base alla quale il collegio del Tribunale stesso risulta composto da almeno un giudice scelto tra coloro nominati su designazione della Provincia autonoma di Trento (norma che, secondo il ricorrente, violerebbe gli artt. 111 Cost. e 6 CEDU).

Varie sono ovviamente le ragioni che giustificano la prevedibile dichiarazione di inammissibilità del conflitto. Le prime, di natura processuale, attengono alla mancata notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri ed al giudice il cui atto è impugnato. Le seconde attengono invece alla carenza di legittimazione al conflitto intersoggettivo dei comuni; a tal proposito, in riferimento alla tesi del ricorrente secondo la quale la riforma del titolo V avrebbe, nell'elevare gli enti locali da *ripartizioni* a *componenti* della Repubblica, determinato la loro legittimazione al conflitto, la Corte si limita a ricordare che nessun elemento, né di natura letterale né di natura sistematica, può indurre a ritenere superato il tenore testuale dell'art. 134 Cost. e dell'art. 39, c. 3, della l. 87/1953 in ordine alla legittimazione al conflitto delle sole regioni (così già la **sentenza n. 303 del 2003**). Deve rammentarsi, peraltro, che il problema della possibile presenza sulla scena del conflitto intersoggettivo degli enti locali si è riproposto anche in altra occasione (v. **ordinanza n. 140 del 2008**), questa volta nella forma di un intervento che però, in quanto tardivo, è stato dichiarato irricevibile senza che la Corte abbia affrontato direttamente la questione della partecipazione al giudizio degli enti locali¹⁶.

L'aspetto più interessante, almeno ai nostri fini, della sentenza 130 è che la Corte ritiene di precisare anche l'inammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo, ricordando che «gli atti giurisdizionali sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra enti (*oltre che tra poteri dello Stato*) solo quando sia radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (corsivo mio), e non anche nei casi, come quello di specie, in cui «il conflitto si configura come uno strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale».

Anche in questa occasione, sembra quindi di poter affermare che la Corte abbia ritenuto di *sfruttare* la possibilità di decidere un caso *facile*, la cui inammissibilità risultava *ictu oculi*, per tornare a evidenziare, da un lato, l'impossibilità di configurare conflitti tra enti idonei a trasformare la Consulta in un giudice di ultima istanza e, dall'altro, per ribadire, almeno per quanto riguarda i vizi sindacabili, il parallelismo tra conflitti intersoggettivi e interorganici.

Con la seconda delle decisioni da ultimo citate (**sent. n. 337 del 2009**) la Corte risolve il conflitto promosso dalla regione Sicilia in riferimento a due note della procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sicilia con cui si chiedeva all'Assemblea regionale la trasmissione, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione per danno erariale, di un parere reso da una commissione legislativa su un atto aggiuntivo alla convenzione tra la regione e la Croce Rossa, nonché generalità ed indirizzi dei consiglieri che avevano, in quella occasione, espresso voto favorevole.

Sebbene la Corte ritenga il ricorso, nel merito, infondato in quanto le note della Procura non determinerebbero l'invasione dell'autonomia politica dell'Assemblea, esercitando la stessa nel caso di specie una funzione di tipo amministrativo, di un certo interesse risultano soprattutto le argomentazioni contenute in motivazione in riferimento alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura. Secondo la tesi della

¹⁶ Il problema dell'accesso di comuni e province ai conflitti e, più in generale, alla giustizia costituzionale ha da ultimo attirato l'attenzione di molta dottrina; sul punto v. almeno E. MALFATTI, *Le regioni e gli enti locali*, in R. Romboli (cur.), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, pp. 119 ss. e L. DE BERNARDIN, *Gli enti locali del titolo quinto, parte seconda, della costituzione sono diventati poteri dello stato? (Nota a Corte cost., ord. 25 novembre 2003 n. 343)*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 3594 ss. Più recentemente v. Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1341 ss. e G. DI COSIMO, *Se le regioni difendono gli enti locali davanti alla corte (Nota a Corte cost., 20 novembre 2009, n. 298)*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 785 ss.

difesa erariale infatti la ricorrente, contestando alla procura un difetto di giurisdizione, avrebbe in realtà tentato di utilizzare il conflitto per risolvere una questione che l'ordinamento devolve alla cognizione non della Corte costituzionale, ma delle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

A questo proposito, la Corte precisa che l'infondatezza dell'eccezione deriva dalla considerazione di due profili, che solo entro certi limiti possono ritenersi distinti: anzitutto l'eccezione è secondo la Corte infondata in quanto pretende di confinare il conflitto alla sola *vindicatio potestatis*, «ignorando che esso [invece] può originarsi anche da una menomazione delle altrui attribuzioni costituzionali»; in secondo luogo – ma i due profili sembrano inevitabilmente connessi – va rilevato come anche un eventuale *difetto di giurisdizione* possa divenire oggetto del sindacato della Corte costituzionale quando esso implichi *anche* una lesione delle prerogative costituzionali dell'organo regionale.

3. Il problema della difesa in giudizio degli atti espressione di potere giudiziario

Qualche notazione può anche proporsi a proposito del problema – da sempre sottolineato in dottrina – della difesa degli atti giurisdizionali in sede di conflitto tra enti, con specifico riferimento, dunque, alla rappresentanza del potere giudiziario di fronte alla Corte nell'ambito dei conflitti intersoggettivi¹⁷.

Evidentemente, infatti, su questo punto la disciplina processuale era stata dettata pensando soprattutto ad un conflitto (da *vindicatio potestatis*) presumibilmente *interno* al potere esecutivo ed alla funzione amministrativa (statale e regionale): se, del resto, sembra più che ragionevole affidare al Presidente del consiglio dei ministri la rappresentanza dello Stato in un conflitto tra l'amministrazione dello stesso e quella regionale, la stessa soluzione si adatta male (*rectius*: non si adatta affatto) alle ipotesi in cui l'atto da difendere sia emanazione del potere giurisdizionale, giusta la tesi che ne individua autonomia ed indipendenza soprattutto con riferimento al potere esecutivo¹⁸; il problema pare poi ancor più grave se si considerano, da un lato, il ruolo di «nemico naturale» del giudice che il Presidente del Consiglio ricopre nei conflitti tra poteri dello Stato¹⁹ e, dall'altro, le tensioni nei rapporti tra l'esecutivo ed il giudiziario che negli ultimi anni hanno caratterizzato le dinamiche istituzionali del Paese, nonché l'eventualità che, almeno in certi casi, sia riscontrabile una sostanziale coincidenza di interessi tra l'amministrazione statale e quella regionale²⁰.

L'inadeguatezza dell'affidamento al Presidente del Consiglio della rappresentanza in giudizio del potere giurisdizionale non è stata, del resto, rilevata solo dalla dottrina. A questo proposito merita di essere ricordato il tentativo di un magistrato il cui provvedimento era stato impugnato dalla regione di partecipare al giudizio per conflitto attraverso quello che la Corte ha considerato uno «scritto definibile come memoria» ed ha dichiarato irricevibile, precisando peraltro che, quand'anche l'atto fosse stato qualificabile come intervento, sarebbe stato comunque inammissibile, sulla base della costante giurisprudenza sul punto. Proprio da questa giurisprudenza la Corte non ritenne di potersi discostare, e tuttavia *colse l'occasione* per sottolineare come degna di considerazione fosse anche «l'esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giurisdizionali» (così la già citata **sent. n. 70 del 1985**)²¹. Tuttavia tale esigenza non è stata garantita dal legislatore, che pur avrebbe potuto quanto meno stabilire, con l'approvazione della l. 400/1988, dei

¹⁷ O addirittura, quando l'atto impugnato dalla regione sia stato emanato dalla Corte, alla rappresentanza della Consulta stessa nel particolarissimo giudizio che si ha in questo caso, per cui v. la già ricordata sentenza n. 29 del 1998. In dottrina l'eventualità che la Corte costituzionale divenga parte di un conflitto (tra poteri) è oggetto di indagine in G. PITRUZZELLA, *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato* e A. RUGGERI, *La Corte costituzionale: un "potere dello Stato"...* solo a metà, entrambi in AA.VV. *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale* (Atti del Convegno di Trieste, 26-28 maggio 1986), Milano, 1988, rispettivamente pp. 596 ss. e 658 ss.

¹⁸ Si è a questo proposito rilevato come facilmente la disciplina processuale vigente finisca col comportare, oltre che una violazione dei diritti di difesa dell'autorità giudiziaria, anche una potenziale minaccia all'indipendenza della magistratura; così A. PIZZORUSSO, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in P. BARILE – E. CHELI – G. GRASSI (cur.), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, pp. 211-212.

¹⁹ Così R. ROMBOLI, *Il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, 1990, 209 ss. Anche G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le regioni e il potere giudiziario*, cit., p. 155, parla di «un binomio davvero improbabile del processo costituzionale sui conflitti [intersoggettivi] frutto dell'accostamento tra potere giudiziario e potere esecutivo, "nemici giurati", per così dire, nel diverso caso dei conflitti interorganici»;

²⁰ Per cui v. L. D'ANDREA, *La struttura soggettiva dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e tra lo Stato e le Regioni*, in *Foro it.*, 1997, V, pp. 322 ss.

²¹ Deve segnalarsi anche che, in quella occasione come in (molte) altre, il Presidente del consiglio dei ministri non si era costituito a difesa dell'atto giurisdizionale.

meccanismi di raccordo fra il Presidente del Consiglio e l'autorità giudiziaria (o il CSM)²², ovvero intervenire direttamente sulla disciplina processuale del conflitto intersoggettivo, modificando la l. 87/1953 nel senso di garantire un'autonoma rappresentanza processuale degli organi della giurisdizione²³.

Per altro verso la possibilità di trovare una soluzione al problema, stante l'inerzia del legislatore, attraverso una diversa interpretazione delle disposizioni vigenti sembra doversi anch'essa escludere, proprio in considerazione della stessa giurisprudenza costituzionale. Infatti nella sentenza n. **309 del 2000** (che dichiara inammissibile un conflitto tra poteri avente ad oggetto un atto giurisdizionale²⁴) la Corte ha affermato che «nella configurazione attuale» del conflitto intersoggettivo «per lo Stato è sempre e solo legittimato a intervenire il Presidente del Consiglio dei ministri», e ciò anche nel caso in cui oggetto del conflitto siano atti giurisdizionali, per quanto «provenienti da organi dello Stato che, per la natura delle funzioni che sono chiamati ad esercitare, godono secondo la Costituzione di una posizione di assoluta autonomia e indipendenza [proprio] dal Governo». Secondo la Corte, quindi, alla carenza di una idonea rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria, «occorre [...] che si ponga rimedio *in via normativa*, non essendo possibile ovviare a essa in via di interpretazione e applicazione dell'ordinamento vigente» (corsivo mio); esso infatti senz'altro rappresenta l'esigenza di garantire una più efficace rappresentanza processuale degli organi giurisdizionali, ma, al contempo, «non fornisce indicazioni sufficienti circa il modo di colmare la lacuna» così che un'eventuale intervento della Corte esulerebbe dai limiti dell'attività interpretativa e, in definitiva, dall'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali²⁵.

Alcuni spunti che sembravano poter rappresentare una qualche *novità* nel modo di intendere (e di risolvere) il problema segnalato parevano potersi derivare dalle modifiche alle norme integrative decise con deliberazione 10 giugno 2004; devono in particolare segnalarsi l'inclusione tra le norme del giudizio incidentale applicabili al conflitto intersoggettivo dell'art. 4 n.i., secondo il quale «eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere della loro ammissibilità, devono avere luogo con le modalità di cui al comma precedente» e l'atto di intervento deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione in G.U. del atto introduttivo del giudizio e, soprattutto, il comma 2 dell'art. 27 n.i.²⁶, che dopo le modifiche del 2004 prevede che il ricorso sia notificato anche «all'Organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo a da quelle dipendenti dal Governo». In questo modo si richiede in pratica che la regione ricorrente che intenda impugnare l'atto giurisdizionale notifichi il ricorso anche all'autorità giudiziaria che ha pronunciato lo stesso, «all'evidente finalità di consentir[le] di costituirsi nel giudizio costituzionale»²⁷.

A questo proposito va segnalato come l'**ordinanza 353 del 2006**, resa in un conflitto intersoggettivo avente ad oggetto un atto giurisdizionale il cui ricorso non era stato notificato al giudice, abbia disposto che, pur «restando impregiudicata ogni ulteriore decisione sia in punto di ammissibilità che di merito», l'atto introduttivo del giudizio dovesse essere notificato, a cura della regione ricorrente ed insieme all'ordinanza della Corte, all'organo che aveva emanato l'atto impugnato. La Corte ha così operato, seppur con un

²² Si noti che il legislatore del 1988 si è dimostrato, invece, più attento all'esigenza, anch'essa sottolineata in dottrina, di stabilire la necessità di una delibera del Consiglio dei ministri per sollevare conflitto di attribuzioni con le Regioni, ovvero per resistere nell'ambito dello stesso, uniformando sul punto la disciplina di questo giudizio a quella del giudizio di costituzionalità sulle leggi in via principale (v. art. 2, c. 2, lett. g, l. n. 400 del 1988). Rilevavano l'anomalia e la disarmonia della disciplina previgente sia A. PIZZORUSSO, voce *Conflitto*, in *Novissimo digesto*, appendice, 1980, II, 378 che G. VOLPE, *Garanzie costituzionali*, cit. e G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 355.

²³ Peraltro la eventuale modifica della l. n. 87 del 1953 avrebbe potuto anche essere intesa come strumento di rimozione di un vizio di costituzionalità della legge stessa. In questo senso v. G. SILVESTRI, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto tra poteri dello Stato?*, in *Corte costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno di Genova, 14-16 maggio 1987, Napoli, 1988, p. 353, secondo il quale la disciplina processuale contenuta nella legge 87 come nelle norme integrative potrebbe ritenersi incostituzionale almeno nella parte in cui non prevede che l'autorità giurisdizionale possa in qualche modo rappresentare la propria posizione nel giudizio per conflitto di attribuzioni intersoggettivo avente ad oggetto un atto giurisdizionale.

²⁴ Dichiarato *prima facie* ammissibile con ordinanza n. 470 del 2009.

²⁵ Per una prospettazione secondo la quale il problema sarebbe stato, invece, risolvibile anche senza l'intervento del legislatore v. L. AZZENA, *La questione della rappresentanza degli interessi dell'ordine giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile l'intervento del legislatore?*, in *Foro it.*, 2001, I, pp. 19 ss.

²⁶ Dopo la delibera 7 ottobre 2008 occorre fare riferimento all'art. 25 delle nuove Norme integrative.

²⁷ Così R. ROMBOLI, *Il conflitto tra enti avente ad oggetto un atto giurisdizionale: le prime applicazioni della riforma delle norme integrative (art. 27, 2° comma) (Nota a Corte cost., ord. 30 ottobre 2006, n. 353)*, in *Foro it.*, 2007, I, 702, che evidenzia come la modifica delle n.i. rappresenti chiaramente il tentativo da parte della Corte di porre rimedio all'anomalia rappresentata dalla situazione in cui il Presidente del Consiglio difende in giudizio gli atti dell'autorità giudiziaria. Peraltro va segnalato che l'ipotesi di intervenire per risolvere il problema della difesa in giudizio dell'atto giudiziario con l'adozione di nuove n.i. era stata suggerita alla Corte dalla difesa erariale negli atti del giudizio risolto con la ricordata sentenza n. 309 del 2000 (v. punto 4.2 del *ritenuto in fatto*).

provvedimento adottato nell'esercizio del suo potere giurisdizionale, una sostanziale innovazione-integrazione della normativa dettata nell'esercizio dei suoi poteri normativi, in particolare distinguendo la notifica all'organo giurisdizionale da quella al resistente: quanto alla prima, infatti, il suo difetto è sanzionato dall'imposizione della stessa, mentre ovviamente il difetto di notifica al resistente determina inammissibilità²⁸. Il risultato finale, quello cioè di *aprire finalmente le porte* del processo costituzionale ai giudici i cui atti siano stati impugnati in un ricorso per conflitto intersoggettivo, può effettivamente valutarsi, soprattutto se si considerano le molte richieste in tal senso provenienti dalla dottrina, in sé desiderabile, eppure non si può non rilevare un uso in certa misura promiscuo dei poteri della Consulta, in relazione al quale si avverte senz'altro il rischio che la Corte, integrando nell'esercizio delle sue funzioni *da giudice* la portata di disposizioni poste nell'esercizio di quelle *da legislatore*, finisca col porre in pericolo la precostituzione delle regole processuali che governano i suoi giudizi e, di conseguenza, i principi di sicura valenza costituzionale che essa mira a garantire²⁹.

Nel caso deciso con la già ricordata **sentenza n. 2 del 2007** l'organo giurisdizionale che aveva adottato l'atto impugnato, destinatario della notifica prevista dalle n.i. per come modificate nel 2004, ha partecipato per la prima volta al giudizio per conflitto intersoggettivo, scegliendo però di farsi rappresentare dall'Avvocatura dello Stato, che già rappresentava anche il Presidente del Consiglio dei ministri (costituitosi); la Corte di cassazione ha infatti ritenuto che la propria difesa tecnica ben potesse essere affidata al soggetto «già [...] in giudizio come difensore del Presidente del Consiglio dei ministri». Dal canto suo, la Corte ha qualificato l'atto della Cassazione come «intervento» senza fornire ulteriori precisazioni e non ha preso posizione sulla questione se effettivamente l'Avvocatura sia organo idoneo a rappresentare in giudizio anche il potere giurisdizionale.

In conclusione, sembra di poter affermare che la recente modifica delle norme integrative effettivamente si sia rilevata funzionale al suo scopo, cioè quello di consentire al giudice il cui atto è impugnato dalla regione di partecipare al giudizio per conflitto di attribuzioni e di portare, in questo modo, all'attenzione della Corte costituzionale le proprie argomentazioni. Un problema differente (seppure per molti versi complementare) rispetto a quello appena affrontato, cui in questa sede si può solo accennare, riguarda il ruolo che l'autorità giurisdizionale dovrebbe svolgere nel giudizio di fronte alla Consulta: non sembra possibile infatti assimilare sotto ogni profilo l'intervento dell'autorità giurisdizionale a quello, eccezionalmente ammesso dalla Corte, dei privati, sia perché la natura dell'interesse tutelato attraverso la ammissione a partecipare al giudizio dei due soggetti è evidentemente diversa, sia perché l'intervento del giudice si inserirebbe comunque in un giudizio, instradato sui *binari* del conflitto intersoggettivo e promosso dalla regione contro lo Stato (per quanto avverso l'atto giurisdizionale), in cui occorre anche preservare l'esigenza di garantire un ruolo alle scelte governative in ordine alla concreta gestione del conflitto.

²⁸ Le diverse conseguenze della mancata notifica certamente attenuano il rigore che ordinariamente regola i termini di instaurazione del giudizio (E. MALFATTI, *La "strana coppia": notifiche dei ricorsi e conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2007, pp. 594 ss.) ma si spiegano con la ricostruzione dell'autorità giudiziaria non come parte necessaria del conflitto ma come soggetto contro-interessato; v. P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamento in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, pp. 301 ss., spec. p. 310-311.

²⁹ La preoccupazione è espressa in termini sostanzialmente analoghi anche da A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali, ovvero sia quando la Corte-giudice si fa... legislatore (nota minima a margine della ord. n. 353 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it.