

16 SETTEMBRE 2015

Ulteriori precisazioni, a futura (si
spera) memoria, della Corte
costituzionale in tema di conflitti tra
Stato e Regioni, dalla
“manifestazione estrinseca della
volontà di attribuirsi la titolarità del
potere” al “tono costituzionale”:
nota a margine delle sentenze n. 86 e
87 del 2015

di Giuseppe Laneve

Professore associato confermato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata



Ulteriori precisazioni, a futura (si
spera) memoria, della Corte
costituzionale in tema di conflitti tra
Stato e Regioni, dalla “manifestazione
estrinseca della volontà di attribuirsi la
titolarità del potere” al “tono
costituzionale”: nota a margine delle
sentenze n. 86 e 87 del 2015*

di Giuseppe Laneve

Professore associato confermato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

1. Che i giudizi sui conflitti di attribuzione in senso lato, si tratti di quelli tra i poteri dello Stato ovvero tra Stato e Regioni (o tra Regioni)¹, siano stati avvolti, sin dall'origine², da un'area di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Autorevole dottrina ha evidenziato la omogenea “matrice costituzionale” dei due giudizi, che si ispira al criterio della “giurisdizionalizzazione dei conflitti politici”. In entrambi i conflitti, il giudizio della Corte “garantisce il rispetto delle norme costituzionali di organizzazione”, così S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano 1985, 349. L'Autore riconduce l'assimilazione tra i due tipi di giudizi ad una “linea di tendenza dell'intera Carta costituzionale, che vede attenuarsi la distinzione tra il principio di divisione dei poteri – che da principio funzionale ed istituzionale diviene principio organizzatorio – e il principio di autonomia costituzionale e di decentramento – che da principio di organizzazione viene elevato a principio fondamentale, costituzionale dell'ordinamento”, 348. Vedi anche G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regione: incroci obbligati e necessarie innovazioni tecniche*, in *Foro it.*, 2/1992, I, 333 ss. (sul principio di separazione dei poteri, vedi sempre ID., *La separazione dei poteri*, I-II, Milano 1979-1984; più recent., sia consentito il rinvio al mio G. LANEVE, *Il principio di separazione dei poteri nell'ordinamento regionale: uno sguardo all'esperienza della Regione Puglia*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio D'Atena*, II, Milano 2015, 1551 ss.). Vedi anche le pagine introduttive della monografia di P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano 1999. Altra dottrina, tuttavia, ha insistito sulla opportunità di evidenziare l'autonomia logica e funzionale dei due

(maggiore) incertezza e vaghezza (rispetto al giudizio sulle leggi³) – non foss’altro (ma non solo) per un dato positivo, di rango costituzionale e primario molto scarso⁴, è circostanza ormai nota. Così come lo è il ruolo fondamentale che la Corte costituzionale, in dose maggiore per i conflitti

conflitti, soprattutto una volta che anche sul conflitto tra poteri si è sviluppata una giurisprudenza costituzionale sufficientemente ampia, v. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano 1992, 5-6.

2 Sui conflitti la letteratura è molto ampia. Cfr., *ex multis*, A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali, (ad vocem)*, *Enc. dir.*, 1961; ID., *Conflitti tra Stato e Regioni, ad vocem, ibi*, 1962; G. GROTTANELLI DE’SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano 1961; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali, ad vocem*, in *Dig. Discipl. pubbl.*, Torino 1989; ID., *Il giudizio costituzionale*, cit.; ID., *In tema di rapporti tra giudizio costituzionale sui conflitti intersoggettivi e giudizi comuni*, in AA.VV., *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova 1985, 445 ss.; A. PIZZORUSSO, *Art. 134*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Garanzie costituzionali, Artt. 134-139*, Bologna-Roma 1981; G. VOLPE, *Art. 137*, *ivi*, 370; G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale, ad vocem*, in *Enc. dir.*, cit., 1987; ID., *Conflitti di attribuzione, II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, e tra Regioni, ad vocem*, in *Enc. giur.*, Roma 1988. Più recent., P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali, ad vocem*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano 2006. Vedi anche i classici studi di F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 670 ss.; ID., *I rapporti tra lo Stato e le Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Regioni*, Napoli 1988, 127 ss.; ID., *La giurisprudenza della Corte nei conflitti tra lo Stato e le Regioni*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano 1988, 205 ss.; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, I-II*, Milano 1972; L. PALADIN, *Corte costituzionale ed autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell’ultimo quinquennio*, in P. Barile – E. Cheli – S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, 329 ss.; S. STAIANO, *Le aree del conflitto*, in S. Bartole – M. Scudiero – A. Loiodice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale. L’esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano 1988, 206 ss.; M. Villone, *Analisi quantitativa e notazioni ricostruttive*, *ivi*, 157 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione*, cit.; P. VERONESI, *I poteri*, cit.; E. Bindi – M. Perini, (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Atti del Seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002, Milano 2003. Sempre punti di riferimento, in materia, C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, 110 ss. In tema, cfr. G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 421 ss.; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 273 ss.

³ Eppure la competenza sui conflitti di attribuzione deriva “dalla matrice più antica del giudizio costituzionale, visto come strumento di risoluzione delle concrete controversie costituzionali (*Staatsgerichtsbarkeit*), cioè delle controversie in cui l’applicazione delle norme costituzionali di organizzazione tocca da vicino la stessa definizione del ruolo politico degli organi o dei soggetti coinvolti nel conflitto”, così ancora S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 357. Sulla *Staatsgerichtsbarkeit*, v. E. FRIESENHAHN, *Die Staatsgerichtsbarkeit*, in G. Anschütz – R. Thoma (hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrecht*, II, Mohr, Tübingen 1932, 523 ss. Per una ricostruzione storica dell’idea di giustizia costituzionale in Europa, cfr. J. LUTHER, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell’Ottocento*, Torino 1990; T. GROPPI – M. OLIVETTI, *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano 2003; sia consentito, anche, per i risvolti nel nostro ordinamento, il rinvio a G. LANEVE, *La Giustizia costituzionale nel sistema dei poteri – I. Interpretazione e giustizia costituzionale: profili ricostruttivi*, Bari 2014.

⁴ Con specifico riferimnto ai conflitti tra i poteri, vedi P. VERONESI, *I poteri*, cit., per il quale i conflitti “risultano difficilmente arginabili entro schemi preconfezionati; appena li si conia questi finiscono per poi essere nuovamente superati dalla giurisprudenza e dalla prassi. Sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto quello dell’oggetto, si ricava dunque l’impressione di un’assai scarsa stabilità dei concetti ed istituti via via elaborati in materia. L’origine di questa apparente inafferrabilità è probabilmente lontana e trova fondamento anche nella stringatezza della disciplina sui conflitti”. Cfr. anche P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali*, cit., 1272; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., in part. 274.

tra poteri rispetto a quello Stato-Regioni⁵, ha svolto nella (a quel punto, necessaria) “costruzione” dei due istituti⁶. Certo, non sono mancati, e continuano ad esservi⁷, nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi quarant’anni, momenti di altrettanta incertezza, orientamenti non sempre coerenti e qualche inspiegabile oscillazione. Ma, altrettanto certamente, può dirsi che senza l’apporto della Corte, i contorni dei due istituti sarebbero ancora ben lontani dall’essere più nitidi che in partenza.

1.2. Ebbene, venendo ora ai (soli) giudizi sui conflitti tra enti, questi, nel loro essere consustanziali ad una forma di stato pluralista e aperta al decentramento⁸ - e dunque serventi rispetto al valore del pluralismo istituzionale⁹, che significa garanzia di autonomia¹⁰ - esprimono,

⁵ Già il semplice fatto che per il conflitto tra Stato e Regioni vi fosse una predefinizione tassativa dei soggetti legittimati (a cui va aggiunto un dato normativo *ex art.* 39 della legge n. 87 del 1953 che esprimeva il concetto di invasione di competenza), forniva maggiori certezze rispetto al conflitto tra poteri, cfr. F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione*, cit., 1967, 721. E’ stato messo giustamente in risalto come tra i due giudizi vi sia stata una influenza “reciproca”: infatti, come “nei conflitti intersoggettivi l’incipiente esperienza giurisprudenziale dei conflitti tra poteri” ha portato “ad accentuare il livello costituzionale del giudizio”, così “nei conflitti tra poteri, l’ampia gamma degli strumenti processuali elaborati nel giudizio sui conflitti intersoggettivi” ha reso “più facile (almeno in una prima fase) l’ammissione di nuove ipotesi di conflitto”, così S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 239. Secondo A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., 6, le maggiori differenze tra giudizi sui conflitti intersoggettivi e quelli tra poteri stanno nelle due circostanze per cui solo i primi hanno un soggetto “in posizione di preminenza per scelta costituzionale, (lo stato)” nonché un giudizio ad essi “integrativo”, ovvero il giudizio in via d’azione.

⁶ In termini simili S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 8. Vedi anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1984, 449 in part.

⁷ Sempre utili, per una ricostruzione dei filoni giurisprudenziali, i contributi relativi ai due istituti pubblicati nei volumi a cadenza triennale a cura di Roberto Romboli. In riferimento solo all’ultimo di questi, e rinviando agli altri, si segnalano, pertanto, i lavori di P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, e di E. MALFATTI – M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, entrambi in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino 2014, rispettivamente 261 ss. e 285 ss.

⁸ Occorre ribadire che essi – per dirla con Mortati - sono un elemento caratteristico della forma di Stato “a decentramento regionale” (C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 388). Secondo S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 357-8, “la specifica *ratio* dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni e tra le regioni si collega (...) alla scelta istituzionale del costituente per una forma di stato regionale: la competenza della Corte sui conflitti intersoggettivi costituisce anzi uno degli indizi testuali più significativi di questa scelta regionalista dei costituenti”. Cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Processo*, cit., 674.

⁹ Il valore fondamentale, e caratterizzante il nuovo assetto costituzionale, che sta a monte del giudizio sui conflitti è il pluralismo istituzionale, di cui la Corte costituzionale è divenuta “arbitro e tutore” (S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., 366). Un pluralismo che si esprime non solo in una molteplicità di organi costitutivi della forma di governo centrale, bensì anche in un pluralità di soggetti costitutivi della forma di Stato che, in un’accezione prevalentemente democratico-partecipazionista, è orientata all’ampliamento delle sedi di elaborazione politica originaria ed espressiva della sovranità nello Stato delle autonomie (G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, cit., 674).

¹⁰ S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., 371, nota 22, evidenzia come l’analisi giurisprudenziale porta a ritenere che la Corte abbia non di rado usato il giudizio sui conflitti come “camera di compensazione del rigore antiregionalista seguito nel giudizio sulle leggi” (vedi anche ID., *Il giudizio*, cit., 266 ss).

tanto nella loro originaria forma di sola *vindicatio* che in quella, acquisita col tempo, di *menomazione* (o interferenza)¹¹, il loro senso peculiare in un giudizio che, più che sulla mera legittimità degli atti¹², opera sulla spettanza delle competenze costituzionali, che, tuttavia, non può manifestarsi su un piano astratto e virtuale, dovendosi al contrario calare nell'effettivo operare degli organi e dei soggetti costituzionali¹³. L'oggetto del giudizio, pertanto, al pari di quanto avviene nei conflitti tra poteri, coincide con la "definizione della situazione di conflitto, cioè con l'individuazione della

¹¹ E' noto come, a dire la verità, ben presto, la Corte abbia dovuto constatare come l'ambito dei conflitti di attribuzione non poteva, in un'ottica schiacciata sulla netta separazione delle competenze, ridursi alla risoluzione di contrasti nascenti da usurpazione di potere, ma dovesse adattarsi a una realtà ben più complessa delle controversie costituzionali, in cui il criterio informatore è quello della coordinazione e collaborazione tra gli enti. Da qui l'interpretazione estensiva dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953, che parla espressamente di invasione di competenza, per ricomprendervi anche ipotesi di semplice menomazione o lesione della competenza che derivi dall'esercizio di poteri propri di un ente a danno dell'altro. Su tutti, v. S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., 370; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 6 ricorda che i conflitti "per menomazione" sono stati elaborati (sempre per via giurisprudenziale) prima per i conflitti intersoggettivi e poi da questi estesi ai conflitti tra poteri. Più avanti l'A. evidenzia come "in un sistema politico-istituzionale caratterizzato dall'esistenza di rapporti e condizionamenti reciproci tra i vari poteri, le più probabili ipotesi di conflitto emergono proprio negli snodi delle rispettive attribuzioni, e quindi non già secondo il semplicistico schema della *vindicatio*, 7.

¹² E' noto che il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, a differenza di quello tra poteri, concepito in termini più ampi, sia stato sin dalle origini strutturato come un giudizio esclusivamente sugli atti, in tutto analogo al giudizio amministrativo. Caratteristica, questa, poi ribadita dal legislatore del 1953 (l'art. 39 della legge n. 87 del 1953, infatti, stabilisce che i conflitti in oggetto possono avere origine dalla invasione, mediante un atto, della sfera costituzionale di competenze da parte dello Stato nei confronti della Regione ovvero di quest'ultima a carico dello Stato o di altra Regione). Ancora, sul punto, cfr. S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 60. Secondo lo stesso Autore, questa impostazione ha avuto il merito di condurre all'esclusione di conflitti meramente virtuali, "nei quali manchi una lesione concreta ed attuale delle competenze", mentre è poco soddisfacente qualora porti ad escludere conflitti in presenza di semplici fatti o comportamenti che, invece, possono egualmente portare ad una menomazione delle competenze, *Ibidem*, 241. Si deve, in proposito, alla stessa giurisprudenza costituzionale, il progressivo allargamento dei confini degli atti idonei a generare il conflitto, "superando l'impostazione che lo indicava come l'oggetto principale del giudizio, per giungere fino a vederlo come un semplice indizio della concretezza della controversia costituzionale", così ID., *Conflitti costituzionali*, cit., 373. Si veda, *ex multis*, la pronuncia n. 40 del 1977, dove è stata riconosciuta sufficiente l'esistenza di "comportamenti concludenti, non estrinsecantesi in atti formali". Cfr. la nota teoria di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., II, 406, sul c.d. "comportamento significante" dello Stato o della Regione. Da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 122 del 2013, dove si ribadisce che "costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima" (vedi anche sentt. nn. 332 del 2011, 382 del 2006, 211 del 1994, 771 del 1988).

¹³ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Processo*, cit., 674. La dottrina ha sottolineato come i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni mettano in atto questioni "che attengono alla gestione dell'ordinamento, la gestione concreta, vista come continua e vivente controversia su chi debba esercitare quel determinato potere in quella determinata circostanza con quel contenuto", così G. FERRARA, *Corte costituzionale e Governo*, in P. Barile – E. Cheli – S. Grassi, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., 245 ss., 261.

relazione esistente tra le due sfere di attribuzione in contestazione. L'oggetto principale della decisione della Corte è dato dalla risoluzione di tale contrasto, non dall'annullamento dell'atto¹⁴.

2. Queste rapide considerazioni preliminari descrivono uno scenario ormai consolidato. Ciò nonostante, accade, e non di rado¹⁵, che il conflitto di attribuzione tra enti sia travisato nel suo ruolo, come dimostrano le sentenze nn. 86 e 87 del 2015.

La ricostruzione dei fatti appare quanto mai opportuna, in entrambe le pronunce, al fine di rendere più esplicito l'apporto della Corte nella definizione delle coordinate dei conflitti intersoggettivi.

Occorre, in via preliminare, sottolineare che l'oggetto del contendere, o se si preferisce il merito delle questioni, si colloca in un ambito divenuto particolarmente delicato negli ultimi anni, anche alla luce di poco pregevoli esperienze regionali, ovvero quello dei controlli che lo Stato può esercitare sulle spese delle regioni¹⁶. Ambito la cui portata non è certo limitata ad aspetti tecnico-contabili, invero coinvolgendo in profondità lo stesso significato del concetto di autonomia¹⁷.

¹⁴ S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 349. Coticché, la valutazione sull'atto è comunque un aspetto del conflitto, dal quale si parte per giungere sempre a chiarire un rapporto tra Stato e Regione "che si esplica bensì in singoli atti ma non si esaurisce in essi", così A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, cit., I, 171 ss., 179.

¹⁵ Vedi, tra i tanti casi, quello della sentenza n. 52 del 2013, con la mia nota G. LANEVE, *Se dalla mera illegittimità dell'atto non si passa alla lesione delle attribuzioni costituzionali, non c'è spazio per il conflitto intersoggettivo*, in *Oss. cost.*, settembre/2013.

¹⁶ Cfr. A. CARDONE – L. BUFFONI, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs discretion?*, in *Le Regioni*, 4/2014, 841 ss.; A. CARDONE, *Il controllo interno di regolarità amministrativa (ovvero quel che resta dei controlli amministrativi) tra autonomia e legalità*, in *Dir. pubbl.*, 3/2013, 915 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la Riforma del Titolo V, parte II della Costituzione. Il tema dei controlli*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 445 ss.; cfr. anche V. ONIDA, *Autonomia locale, coordinamento finanziario e controlli atipici*, in *Le Regioni*, 6/1981, 1275 ss.

¹⁷ Secondo A. CARDONE – L. BUFFONI, *I controlli della Corte dei conti*, cit., "la storia dei controlli offre un osservatorio prospettico privilegiato per leggere l'evoluzione del concetto di autonomia: nella variabilità storica delle forme di estrinsecazione della funzione di controllo vive e si svolge l'epifania dei rapporti tra gli ordinamenti parziali della Repubblica. Il controllo è la spia per una autentica e non mistificata storia costituzionale delle autonomie territoriali e delle dottrine dell'autonomia, al di là ed oltre le vulgate tradizionali (...) Quel concetto "amorfo" che è l'autonomia riceve forma proprio dalla teoria dei controlli". In tema, cfr. A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale), ad vocem*, in *Dig. discipl. pubbl. - App. di agg.*, Torino 2008; ID., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *federalismi.it*, n. 24/2011, 15, ora anche in A. Ruggeri – G. Verde, (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, 15 ss. Da ultimo, ID., *Il diritto regionale, una disciplina "in declino"?*, ora in *consultaonline.*, II/2015, destinato agli *Scritti in memoria di P.A. Capotosti*, di prossima pubblicazione. Cfr. anche A. MORELLI, *Le ragioni del diritto regionale (e di una nuova rivista)*, in www.dirittiregionali.it, 1 agosto 2015. Vedi anche B. PEZZINI – S. TROILO, (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli 2015. Sempre vivo l'insegnamento di T. MARTINES, *Studi sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* (1956), ora in Id., *Opere*, III, Milano 2000, 293 ss., in part. 323; S. BARTOLE, *L'autonomia regionale un problema di diritto costituzionale*, in *Dir.*

2.1. Nella prima, la n. 86, la Corte è stata chiamata a decidere sul ricorso proposto dalla Regione Liguria avverso due procedimenti di verifica e ispezione messi in moto dallo Stato ed aventi ad oggetto il primo, ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, convertito con modifiche dall'art. 1, comma 1, della legge n. 213 del 2012¹⁸, gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, l'altro, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, le spese per il personale.

La successione degli atti statali, nonché degli eventi *medio tempore* verificatisi, assume un rilievo decisivo ai fini dell'impugnativa regionale, dell'esito del giudizio e, dunque, della natura del conflitto tra enti.

Tutto prende il via con una nota della Ragioneria generale dello Stato del 14 maggio 2013 che ha disposto i suddetti controlli; sulla base di tale nota, tra il 20 maggio e il 27 giugno 2013 vengono effettuate le ispezioni; in data 15 ottobre 2013, vengono redatte due relazioni che ne espongono i risultati; quindi, infine, tali risultati vengono trasmessi alla Regione Liguria con una nota del Ministero dell'economia e della finanze del 26 novembre 2013.

Nel lasso di tempo che va da maggio a novembre, nel quale dunque si è svolta l'attività statale, la Corte costituzionale, con sentenza n. 219 del 2013, depositata in data 19 luglio, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, convertito con modifiche dall'art. 1, comma 1, della legge n. 213 del 2012, giacché esso ha superato il piano, ritenuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale sempre legittimo¹⁹, di un'attività statale tesa ad acquisire dalle Regioni dati utili per il coordinamento della finanza pubblica, in collaborazione anche con quelle che sono le attribuzioni della Corte dei Conti²⁰, prevedendo invece, in capo direttamente al Governo, una forma di verifica ben più

e Soc., 1973, 575 ss. Vedi anche V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle regioni dall'Unità in poi*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio D'Atena*, cit., IV, 3094 ss.

¹⁸ Cfr. S. MUTTONI – D. VOLPE, *Il decreto legislativo c.d. sanzioni e premi. Riflessioni critiche in attesa del verdetto della Corte costituzionale*, in *Fed. fisc.*, 1/2-2012, 129 ss.

¹⁹ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 376 del 2003, 36 del 2004, 35, 64 e 417 del 2005, 257 del 2010.

²⁰ Cfr. sul tema S. GAMBINO, *Controlli e autonomie territoriali fra (potenziamento delle funzioni della) Corte dei Conti, legislazione (di riequilibrio finanziario) e giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it.*, n. 17 del 2013; F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 4/2014, 809 ss.; C. COLAPIETRO, *Le funzioni della Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla funzione di controllo*, in *Dir. e Soc.*, 4/2013, 773 ss.; U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *www.rivistaaic.*, 1/2013. D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *federalismi.it.*, 9/2013; A. PALLAORO, *Sull'improbabile assimilazione tra controlli interni agli ordinamenti regionali e provinciali e controlli esterni della Corte dei conti: considerazioni a margine dei recenti sviluppi nell'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni ad autonomia differenziata*, *ivi*, 22/2011; vedi recent. AA.VV., *Politica e amministrazione della spesa pubblica. Controlli, trasparenza e lotta alla*

penetrante ed invasiva sull' "intero spettro"²¹ delle attività amministrative e finanziarie delle regioni²².

Rispetto a questo quadro dei fatti, la Regione ha impugnato sì tutti gli atti statali, assumendo tuttavia come punto di riferimento quello del 26 novembre 2013 (ed infatti è rispetto a quest'ultimo che vengono computati i termini decadenziali di 60 gg.²³) con il quale lo Stato comunicava alla Regione i risultati delle ispezioni, chiedendo altresì allo stesso Ente regionale di procedere con gli opportuni comportamenti correttivi.

2.2. Molto simile è il caso che ha originato la sentenza n. 87, dove la Regione Marche ha impugnato la nota n. 74491 dell'11 settembre 2013 della Ragioneria dello Stato con la quale sono state disposte verifiche amministrativo-contabili sulle spese per il personale ai sensi dell'art. 60, comma 5 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Oltre alla circostanza per cui si contesta solo la verifica sulle spese per il personale, questo caso si differenzia dal primo per il tipo di richiesta avanzata alla Corte. In via preliminare, infatti,

corruzione, atti del LIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, promosso da Provincia di Lecco, Corte dei Conti : Varenna-Villa Monastero, 19-21 settembre 2013, Milano 2014; AA.VV., *La Corte dei conti tra tradizione e novità* : ricerche e materiali dal Convegno di studio, Università degli Studi di Napoli Federico II, 4 aprile 2014, Napoli 2014; AA.VV., *Per i 150 anni della Corte dei conti, 1862-2012*, Roma 2013; AA.VV., *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo: atti del convegno in memoria di Francesco Staderini*, Firenze, Palazzo Medici Riccardi, 26 ottobre 2011, Milano 2013; B. CARAVITTA, *Sulla vocazione del nostro tempo per una riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, in *federalismi.it*, 9/2012. Sul ruolo della Corte dei Conti nel sistema, cfr. Corte cost., sent. n. 29 del 1995 e quelle rese in sede di conflitto tra poteri, in part. nn. 385 del 1996 e 457 del 1999. Interessante anche l'ord. n. 322 del 1999, dove la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di un conflitto tra poteri promosso dalla Sezione del controllo della Corte dei Conti giacché la legittimazione di quest'ultima, quale organo titolare del potere di controllo *ex art. 100, comma 2, Cost.*, nei conflitti interorganici spetta alla stessa nella sua unità.

²¹ Così Corte cost., sent. n. 219 del 2013, punto 16.5 del Considerato in Diritto.

²² Sulla importante decisione della Corte, cfr. E. BONELLI, *L'incostituzionalità dei controlli sulle regioni introdotti dal d.l. n. 174/2012 (costi della politica versus sana gestione finanziaria alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 219/2013)*, in *Giur. cost.*, 4/2013, 3677 ss.; C. PINELLI, *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, *ivi*, 3145 ss.; L. GORI, *La minaccia di rimozione del Presidente come nuova frontiera del coordinamento della finanza pubblica? Il decreto legislativo «premi e sanzioni»*, *ivi*, 3150 ss.; A. CERRI, *Eguaglianza, uniformità, autonomia regionale*, in *Il Foro it.*, 2/2014, I, 435 ss.; G. D'AURIA, *Controlli e giurisdizione della Corte dei conti nel decreto «premi e sanzioni» del federalismo fiscale (dopo Corte cost. 219/2013)*, *ivi*, 437 ss.; M. DE NES, *L'illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. "fallimento politico" del Presidente della Giunta: dalla Consulta un "caveat" per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 3/2014; T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, *ivi*, n. 20/2013; C. PETRILLO, *Aspetti problematici della "nuova" disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio D'Atena*, cit., III, 3423 ss.; E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 1148 ss.

²³ Il ricorso introduttivo del giudizio è stato notificato il 31 gennaio- 4 febbraio 2014.



si contesta la titolarità del potere, prospettando quindi quella che potrebbe intendersi ancora come una vera e propria ipotesi di *vindicatio*; in via subordinata, la modalità di esercizio del potere stesso, e dunque un conflitto da *menomazione*²⁴.

Per quel che concerne la prima, la Regione assume il contrasto tra la spettanza in capo allo Stato di un siffatto potere e le attribuzioni costituzionali delle regioni così come definite negli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., chiedendo pertanto alla Corte la sollevazione di fronte a sé²⁵ della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs., n. 165 del 2001, che quel potere riconosce.

Per la seconda, la Regione contesta la circostanza per cui, in concreto, le verifiche svolte dallo Stato sarebbero andate al di là dei confini stabiliti dalla stessa norma di legge, traducendosi in un sindacato di carattere generale sulla gestione del personale e in un controllo sulle leggi regionali vigenti.

3. In definitiva, la Corte ha avuto l'occasione per sgombrare, ancora una volta, il campo dai (a questo punto, non pochi) dubbi che (ancora) si annidano attorno ai conflitti intersoggettivi.

3.1. Nel caso deciso con la sentenza n. 86, la difesa regionale, a fronte dell'eccezione di tardività del ricorso avanzata dall'Avvocatura dello Stato per mancata impugnativa tempestiva del primo atto statale (quello del 14 maggio 2013), ha replicato sostenendo per un verso che solo con la comunicazione dei risultati e con le richieste avanzate dallo Stato alla Regione (quindi con la trasmissione della nota del 26 novembre 2013) quest'ultima avrebbe avuto piena consapevolezza della natura invasiva dell'attività statale; per altro, e qui il punto delicato, che la stessa Regione Liguria non avrebbe potuto tempestivamente impugnare la nota "introduttiva" datata 14 maggio

²⁴ E' noto come in dottrina sia stato prospettato ormai il superamento della distinzione tra *vindicatio* e *menomazione* in funzione di un sindacato sempre proteso ed attento al modo in cui il potere è stato esercitato: "muovendo invece dalla constatazione che in entrambe le ipotesi non si può trascurare la pratica attuazione delle funzioni assegnate all'agente, ogni caso di conflitto appare dunque sorgere dal modo in cui le competenze sono state effettivamente esercitate", così P. VERONESI, *I poteri*, cit., 32. Pertanto, occorre stabilire "lo strumentario utilizzato dalla Corte al fine di distinguere la mera illegittimità dal frangente in cui l'emanazione di un atto illegittimo lede la sfera di attribuzioni di un altro potere. La vera questione interpretativa dei conflitti è tutta racchiusa tra queste coordinate", *Ibidem*.

²⁵ E' stato rilevato come la giurisprudenza costituzionale abbia tradizionalmente guardato con sfavore a siffatta ipotesi per evitare che il conflitto intersoggettivo possa diventare un nuovo strumento di proposizione della questione di costituzionalità oltre i termini fissati dal giudizio in via principale, cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 319 e L. MANNELLI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino 1999, 333. In tema, cfr. sempre B. CARAVITA, *Corte giudice "a quo" e introduzione del giudizio sulle leggi. I: La Corte costituzionale austriaca*, Padova 1985.

2013 poiché la natura lesiva di quest'ultima – e, dunque, l'interesse regionale a ricorrere²⁶ - non sarebbe stata *ab origine*, quanto piuttosto sarebbe sopravvenuta solo a seguito della pronuncia della stessa Corte del luglio del 2013.

La Corte ha condiviso la tesi regionale, ma proprio per questo, paradossalmente, è stata costretta a dichiarare comunque inammissibile il ricorso per tardività.

E' fuori di dubbio, come dimostra anche la giurisprudenza amministrativa sul punto²⁷, che per valutare la tempestività dell'impugnativa di un atto occorre guardare al momento in cui questo

²⁶ Sull'interesse a ricorrere nello specifico dei conflitti fra Stato e Regioni, cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 309 ss.; G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 451 ss.; F. DIMORA, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione*, in S. Bartole (a cura di), *L'ordinamento regionale*, Bologna 1997, 225 ss.; ID., *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1975, 662 ss.; G. VOLPE, *Art. 137, IV*, cit.; S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 127 ss.; ID., *Conflitti costituzionali*, cit. Vedi anche A. CERRI, *Considerazioni preliminari sull'interesse ad agire nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, 689 ss.; critico sulla valutazione fatta di volta in volta dalla Corte in merito all'interesse a ricorrere è C. PADULA, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nei conflitti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2/2000, 444 ss., in part. 448-50. Vedi anche S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giur. cost.*, 1965, 1664 ss. Cfr. G.L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino 2000.

²⁷ Cfr., *ex multis*, Tar Catania, sent. n. 1424 del 2014, dove si spiega che “il concetto di “lesione” di un proprio interesse sostanziale giuridicamente garantito non può essere considerato del tutto avulso ed indipendente da quello di “illegittimità” del provvedimento amministrativo che quell'interesse coinvolge nella realizzazione dei propri fini, dovendo anzi questi due aspetti essere considerati strettamente correlati. Vale a dire che un atto può anche modificare una situazione sostanziale altrui, senza per questo lederla nel senso giuridico, tecnico, del termine, senza cioè che tale modificazione possa essere considerata contraria alle norme di diritto che regolano quella determinata fattispecie o quella precisa situazione giuridica. Dimodoché l'interessato non è in grado di valutare se il provvedimento a lui comunicato abbia effettivamente operato una “lesione” dei suoi interessi sostanziali, oppure li abbia soltanto “sacrificati” - nell'assetto dato dall'Amministrazione agli interessi coinvolti - fino a quando non è messo in grado di conoscere tutti i profili dell'atto che ne rivelino la sua portata più o meno “lesiva” e, quindi, la sua eventuale illegittimità. Infatti, è chiaro che l'atto è lesivo in quanto sia illegittimo, poiché se la lesione è inferta *jure* ricorre lo schema del sacrificio e non della lesione. Non sembra infatti di potere prescindere dalla considerazione per cui l'interessato avverte e conosce la lesione dei propri interessi solo nel momento in cui apprende compiutamente i motivi che determinano l'illegittimità dell'atto”. Pertanto, “nel caso in cui l'interesse processuale si radichi in un momento successivo a quello della piena conoscenza del provvedimento lesivo, è solo da questo momento...che deve farsi decorrere il tempo per l'impugnazione; pertanto, la decorrenza del termine può aversi soltanto quando sussistano entrambi i presupposti della piena conoscenza e della lesione, giacché non è da ritenersi costituzionalmente ammissibile che l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale sia sottoposto ad un termine tale da rendere assolutamente impossibile, nel caso concreto, l'esercizio stesso” (in senso conforme, cfr. Tar Catania, sez. IV, sent. n. 4806 del 2010; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 26 febbraio 1987 n. 61; Tar Puglia, sez. II Bari, 25 febbraio 1997 n. 208; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 22 dicembre 1995 n. 388). Recentemente, cfr. Tar Lazio, sent. n. 774 del 2015, è stato precisato che “il termine per l'impugnativa (...) decorre dalla data di notifica del provvedimento sfavorevole, che, nel caso in esame costituisce il momento in cui il destinatario ha potuto percepire la valenza lesiva dell'atto, e non dalla data in cui, a seguito di accesso agli atti del procedimento, l'interessato abbia preso piena conoscenza dei motivi che ne avevano determinato l'adozione. Come chiarito da costante orientamento giurisprudenziale (vedi, tra tante, da ultimo, Cons. Stato Sez. IV., 11-12-2013, n. 5973) il *dies a quo* per il computo del termine decadenziale di sessanta giorni per la proposizione del ricorso giurisdizionale (...) decorre dal momento in cui l'interessato acquisisce la percezione



produce una lesione ai danni del soggetto²⁸, giacché è questa che fa maturare l'interesse a ricorrere²⁹. Tale momento, nel caso di specie, quindi in riferimento alla nota del 14 maggio, si perfeziona in un tempo successivo a quello della sua adozione, ovvero con la pronuncia n. 219 del 2013 della Corte. E' solo con questa che, venendo meno, perché costituzionalmente illegittimo, il presupposto legislativo, il provvedimento della Ragioneria dello Stato diviene lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione Liguria.

dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente. Ciò che rende attuale l'interesse ad agire contro l'atto è infatti la "piena conoscenza" della lesività dello stesso, non essendo necessaria a tal fine la "conoscenza piena ed integrale" dei provvedimenti che si intendono impugnare, ovvero dell'intero contenuto e di tutti i motivi ovvero di eventuali atti endoprocedimentali, la cui illegittimità infici, in via derivata, il provvedimento finale. È sufficiente, infatti, la consapevolezza dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività al fine di integrare la sussistenza di una condizione dell'azione - rimuovendo in tal modo ogni ostacolo all'impugnazione dell'atto (così determinando quella "piena conoscenza" indicata dalla norma) - mentre la conoscenza "integrale" del provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul "contenuto" del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione (cioè sui motivi del ricorso e quindi attiene alla causa petendi). Vedi anche Corte di Giustizia, V, 8 maggio 2014, causa C-161/13, in materia di appalti nei settori "speciali", per cui la normativa UE sugli appalti va interpretata nel senso che il termine per la proposizione di un ricorso contro l'aggiudicazione decorre, qualora ne intervenga una vicenda modificativa sostanziale (nella specie, la modifica della composizione dell'ATI aggiudicataria), da tal vicenda, ossia dalla comunicazione di questa o, in assenza di questa, dal momento in cui chi ne abbia interesse ne ha avuto conoscenza. In dottrina, per una disamina della legittimazione al ricorso e delle condizioni soggettive dell'azione, cfr. su tutti A.M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli 1963, in part. 209 ss. Vedi anche ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989; F.G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Torino 2011; V. CAIANELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino 2003; V. COCOZZA, *Il processo amministrativo*, Milano 2009; S. DE PAOLIS, *Le condizioni della azione davanti al giudice amministrativo*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo. Studi e contributi*, Milano 2013, 295 ss. Come già rilevato dalla giurisprudenza, "non può "costringersi" il richiedente a formulare un ricorso avverso un atto del quale non conosce la concreta lesività e non può percepirne i vizi di legittimità" (Cons. di Stato, Sez. V, 18 dicembre 1997, n. 1591).

²⁸ Sempre fondamentale è l'insegnamento di A.M. SANDULLI, *Manuale*, cit., 1218, per il quale "soltanto chi faccia valere una lesione recata in modo diretto e attuale a un proprio interesse personale e attuale, protetto dall'ordinamento, e abbia un interesse – anch'esso personale e attuale – alla pronuncia richiesta, ha titolo a che l'autorità, adita con un ricorso amministrativo volto a tale caducazione, pronunci su di esso". Secondo S. DE PAOLIS, *Le condizioni dell'azione davanti al giudice amministrativo*, cit., 323-4, "solo l'attualità della lesione (...) consente alla decisione richiesta di procurare al ricorrente quella utilità in cui consiste l'interesse al ricorso". Cfr., sul punto, e sulla distinzione tra legittimazione ed interesse, C.d.S., Ad. Plen. n. 4 del 2011.

²⁹ Più in generale, sul tema, cfr. N. ATTARDI, *Interesse ad agire, ad vocem*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino 1962; A. NASI, *Interesse ad agire, ad vocem*, in *Enc. dir.*, cit., 1972; L. R. PERFETTI, *Diritto di azione ed interesse ad agire nel processo amministrativo*, Padova 2004; G. ROMEO, *Interesse legittimo ed interesse a ricorrere: una distinzione inutile*, in AA.VV., *Scritti per Mario Nigro*, III, Milano 1991, 493 ss.; R. VILLATA, *Interesse ad agire, II) Diritto processuale amministrativo, ad vocem*, in *Enc. giur.*, cit., 1988; ID., *Presupposti processuali (dir. proc. amm.)*, ivi, 1991; B. SPAMPINATO, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano 2004.

Ma se tale circostanza, sul piano strettamente processuale, sposta inevitabilmente in avanti il *dies a quo* per la decorrenza dei termini per l'impugnativa³⁰, su quello “sostanziale” del conflitto tra enti, non depotenzia di per sé la natura dell'atto stesso che, ponendosi quale prima manifestazione estrinseca e chiara della volontà statale di attribuirsi la titolarità del potere (oggetto di contestazione), resta l'atto sul quale poggiare l'intero istituto del conflitto tra enti.

Ed invece alla Regione ricorrente “pare” sfuggire questa peculiare natura della nota del 14 maggio 2013, che viene “derubricata” al rango di “atto tra i tanti”.

Pertanto, ad una Regione che ha ritenuto di poter far rientrare nella tempestiva impugnativa di atti consequenziali quella dell'atto (anteriore rispetto a questi ultimi e la cui illegittimità è sopravvenuta in un momento successivo a quello della sua adozione) con il quale lo Stato afferma la titolarità del potere, risponde la Corte che ristabilisce un punto fermo, e cioè che, a maggior ragione nel caso (forse sempre più raro ed “estremo”) di conflitto da *vindicatio*³¹, l'atto da impugnare – *ca va sans dire*, tempestivamente³² – non può che essere prima di tutto quello nel quale un ente afferma come propria la titolarità del potere.

³⁰ Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, II, cit., 1224, secondo il quale “poiché non sempre la conoscenza della esistenza di un atto amministrativo importa la conoscenza dei suoi difetti, secondo la giurisprudenza è necessario perché il termine d'impugnativa decorra, che l'interessato abbia dell'atto una cognizione (effettiva o legale) che sia tale da permettergli di rendersi conto effettivamente della reale essenza di esso. Pertanto, allorché gli interessati acquistino (...) conoscenza completa dei vari elementi dell'atto in un momento successivo a quello della semplice notizia di esso (si pensi ... al caso in cui l'illegittimità dell'atto risulti solo attraverso l'emanazione di un atto successivo), il termine d'impugnativa per i difetti appresi in un secondo tempo decorrerà soltanto dal momento della conoscenza di essi”.

³¹ Vedi nota 24.

³² Ulteriore elemento di differenziazione “processuale” tra conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e conflitto tra poteri (v. nota) è la previsione, stabilita solo per il primo, di un termine perentorio per la presentazione del ricorso. Insiste su queste differenze processuali tra i due tipi di giudizio S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 346 ss., il quale tuttavia mette in evidenza la omogenea “matrice costituzionale” dei due giudizi (v. nota 1). Occorre osservare che il tema della mancanza di un termine per la proponibilità del ricorso nel conflitto tra poteri ha posto, e continua a porre, alcuni problemi, anche di “economia processuale” (autorevole dottrina ha parlato a tal proposito di “effetto di reiterazione” del conflitto qualora, ad esempio, la Corte dichiari il conflitto improcedibile per tardivo deposito, come avvenuto con la sentenza n. 449 del 1997), e lo stesso possa essere riproposto successivamente, v. G. SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzione tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, in *Giur. cost.* 1997, 3988 ss., 3988). In tema cfr. anche R. ROMBOLI, *Sentenze di improcedibilità della Corte costituzionale ed effetto preclusivo alla riproposizione dello stesso ricorso per conflitto tra poteri: a proposito di una “memoria a futura memoria”*, in *Foro it.*, 1999, I, 2247 ss.; F. BENELLI, *A proposito della riproponibilità di (due) conflitti già dichiarati improcedibili*, in *Giur. cost.*, 2/2000, 1110 ss.; M. PERINI, *Una pronuncia della Cassazione sulla riproponibilità dei conflitti dichiarati improcedibili*, in *Giur. cost.*, 5/2000, 3447 ss.; E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, cit., 2002, in part. 222 ss. Più recent., e in particolare sui rapporti tra giudizio amministrativo e giudizio costituzionale sui conflitti, cfr. ID., *La “strana coppia”: notifiche dei ricorsi e conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2007, 594 ss. Vedi anche le osservazioni sulla sent. n. 116 del 2003 di L. PESOLE, *La duplice lettura del principio di non riproponibilità dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2/2003.

Questo significa che fulcro del conflitto, nel caso di specie, avrebbe dovuto essere sempre la nota del 14 maggio 2013. Se l'illegittimità di quest'ultima, e dunque la sua lesività a danno della Regione, è sopravvenuta solo con la pronuncia della Corte n. 219 del 2013, è dalla data di deposito di quest'ultima, ovvero il 19 luglio 2013, che iniziava a decorrere il termine di 60 giorni per l'impugnativa.

3.2. Discorso simile va fatto per quel che concerne la prima censura avanzata dalla Regione Marche nel ricorso deciso con la sentenza n. 87: anche qui, infatti, la Regione, pur volendo contestare, in prima battuta, la titolarità del potere ispettivo in capo allo Stato, manifestatasi nella nota del 11 settembre 2013, ha proposto il conflitto impugnando tempestivamente non già il suddetto atto, bensì quello, al primo consequenziale (la nota del 14 aprile 2014), con il quale lo Stato ha trasmesso alla Regione stessa i risultati dei controlli effettuati³³. Da qui, al pari di quanto statuito nella contestuale sentenza n. 86, l'inammissibilità di questa parte del ricorso per tardività. Motivo di inammissibilità che non sussiste, al contrario, nel momento in cui la Regione fa slittare i piani dell'impugnativa, spostandosi dal conflitto per *vindicatio* a quello per menomazione, dove oggetto della contestazione (da parte della Regione) non è più la titolarità di quel dato potere (da parte dello Stato), bensì le concrete modalità con le quali quel potere è stato esercitato³⁴.

In siffatta ipotesi, l'interesse dell'ente ricorrente, che è volto ad ottenere una pronuncia della Corte che censuri non la titolarità del potere ma le modalità di esercizio in danno delle attribuzioni regionali³⁵, non sorge più contestualmente all'adozione da parte dello Stato dell'atto in cui questo rivendica la titolarità del potere (quindi, la nota del 11 settembre), ma solo nel momento in cui la Regione ha contezza del *come* lo Stato ha esercitato quel potere. Pertanto, il ricorso – in via subordinata – per conflitto da menomazione che impugna tempestivamente la nota del 14 aprile, di trasmissione dei risultati dei controlli statali, non è inammissibile per tardività perché è (solo) quello l'atto che permette alla Regione di conoscere le modalità con cui lo Stato ha esercitato un suo potere³⁶.

³³ Il ricorso, infatti, è stato notificato in data 23 giugno-3 luglio 2014.

³⁴ Cfr. sent. n. 87 del 2015, punto 3 del Considerato in Diritto. Occorre, tuttavia, rinviare ancora alle precisazioni fatte nella nota 24.

³⁵ In tema, cfr. P. VERONESI, *I poteri davanati alla Corte*, cit., 7 in part.; vedi sempre F. D'ONOFRIO, *L'oggetto dei giudizi sui conflitti costituzionali di attribuzione*, in *Rass. di dir. pubbl.*, 1963, II, 207; L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzioni al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri*, cit., 327.

³⁶ Ancora, nella sent. n. 87 del 2015, punto 3 del Considerato in Diritto, si legge che “la menomazione delle attribuzioni lamentata dalla ricorrente è (...) autonomamente imputabile alla nota del 14 aprile 2014 (...) che trasmette alla Regione la relazione conclusiva dell'ispezione, nonché alla relazione stessa. Da

3.2.1. Superata una prima³⁷, la Regione cade sotto una seconda tagliola di inammissibilità del ricorso che, ancora una volta, riconduce alla *ratio* del conflitto tra enti.

Le aperture che la stessa giurisprudenza costituzionale ha dovuto predisporre rispetto al conflitto tra enti, cui si è fatto cenno in precedenza, hanno avuto l'indubbio vantaggio di ampliare, e non di poco, la gamma delle fattispecie sottoponibili al suo giudizio (si pensi su tutti agli atti dell'autorità giudiziaria³⁸); al tempo stesso, tuttavia, contribuendo a rendere più opaco il limite tra lo specifico vizio di costituzionalità - ovvero la lesione delle attribuzioni costituzionali di un ente ad opera dell'agire dell'altro, per la cui rimozione è sorto l'istituto del conflitto - e il vizio, dal carattere più ampio, ricadente nella più generale area dell'illegittimità, hanno non di rado prodotto quello che la dottrina ha chiamato ora "decostituzionalizzazione"³⁹, ora scadimento del "tono costituzionale" o anche "amministrativizzazione" del conflitto⁴⁰, e cioè quel fenomeno per cui il

questi atti, tempestivamente impugnati, emergono le concrete modalità di esercizio del potere, contestate dalla Regione".

³⁷ In realtà, la Regione ne supera un'altra, quella con la quale l'Avvocatura dello Stato ha chiesto di far valere la genericità delle censure proposte in ragione di una mancata specificazione sia di come gli atti impugnati violerebbero i parametri costituzionali, sia di questi ultimi che risulterebbero, pertanto, genericamente evocati. La Corte sul punto ha ritenuto che l'avvenuta indicazione dei paragrafi della relazione assunti come lesivi unitamente al fatto che la Regione abbia prospettato un pregiudizio complessivo della posizione costituzionale regionale conseguente alle modalità con cui le verifiche ispettive si sono svolte, sia sufficiente "per radicare validamente il conflitto", così Considerato in Diritto, p. 4.

³⁸ Occorre evidenziare come questo caso avvicini ulteriormente i conflitti intersoggettivi a quelli tra poteri. Da ultimo cfr. P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., 8-9 e la dottrina ivi richiamata. Sul tema specifico dei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali, oltre al lavoro monografico G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Milano 2001, si vedano anche R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto "partito" tra enti ed "arrivato" tra poteri*, in A. Anzon – B. Caravita – M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino 1993, 203 ss.; V. CASAMASSIMA, *Gli atti giurisdizionali*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli 2006, 507 ss.; F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto Stato e Regione non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra gli enti*, in *Giur. cost.*, 1/2007, 30 ss.; M. NISTICÒ, *Cronaca di giurisprudenza costituzionale: il conflitto tra Stato e regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale*, in www.rivistaaic.it, 2/2011. Vedi anche S. BARTOLE, *Conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni a proposito di atti di autorità giurisdizionali*, in *Le Regioni*, 1992, 413 ss.; M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, 1780 ss.; A. CERRI, *Ancora sui limiti di sindacabilità dell'atto del giudice in sede di conflitto*, in *Le Regioni*, 1991, 1047 ss.; G. SILVESTRI, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto tra poteri dello Stato?*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Regioni*, cit., 349 ss. Per lo specifico tema della rappresentanza in giudizio da parte dell'autorità giudiziaria, cfr. 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 forumcostituzionale.it, 4 novembre 2006; R. ROMBOLI, *Il conflitto tra enti avente ad oggetto un atto giurisdizionale: le prime applicazioni della riforma delle norme integrative (art. 27, 2° comma)*, in *Foro it.*, I, 2007, 702 ss.; S. PANIZZA, *L'autorità giudiziaria*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 117-8.

³⁹ F. SORRENTINO, *I rapporti tra lo Stato e le Regioni*, cit., 127.

⁴⁰ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 309-10; vedi anche S. BARTOLE - M. SCUDIERO – A. LOIODICE, *Regioni e Corte costituzionale*, cit., per altro già anticipato in tempi ancora non così sospetti da L.



giudizio innanzi la Corte rimane sì formalmente ancorato alle disposizioni costituzionali di competenza, ma finisce per svolgersi alla stregua di norme legislative statali⁴¹.

Esattamente ciò che è successo, una volta di più, nel caso in esame: le censure regionali, infatti, eccedendo il fatto che nella relazione ispettiva siano state riscontrate varie irregolarità per nulla attinenti all'oggetto dell'ispezione così come consentita dalla legislazione statale (che, sempre a detta della Regione, avrebbe dovuto vertere sulla sola osservanza degli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali e decentrati), altro non fanno che far valere vizi dell'atto impugnato che attengono al rispetto (o meno) di quanto stabilito dalla fonte primaria, senza alcuna ricaduta sul piano, tipico del conflitto intersoggettivo, della lesione delle competenze costituzionali.

Si tratta, pertanto, di una violazione di legge. Ciò significa che la dimensione coinvolta si esaurisce nella mera illegittimità derivante dal contrasto tra l'atto amministrativo di rango secondario e la norma primaria. Non si va oltre⁴². Non si esce da questi confini per giungere su quella che è (*rectius*, dovrebbe essere) la dimensione del conflitto tra enti, ovvero quella della lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite allo Stato e alle Regioni⁴³. Questo perché la fonte di rango primario, piuttosto che integrare quella di rango costituzionale nella definizione, sempre costituzionale, di uno specifico assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni⁴⁴, è e rimane,

ELIA, *Dal conflitto di attribuzioni al conflitto di norme*, cit.; vedi anche G. BERTI, *Relazione*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, 1984, 179.

⁴¹ Da qui, l'ulteriore conseguenza, non così rara, che, a fronte di atti che presentano insieme profili di illegittimità costituzionale e mera illegittimità, si sceglie di percorrere, in assenza di una disciplina positiva che lo vieti, il doppio binario del giudice costituzionale e del giudice amministrativo. Pratica che se apparentemente può offrire qualche vantaggio, una tempistica celere, di solito garantita dal giudice amministrativo (soprattutto con la sospensiva), e una maggiore risonanza politico-istituzionale dello scontro tra enti (spesso corollario del giudizio in Corte), dall'altro si espone ad una interferenza tra i giudizi i cui contorni non sono ancora ben chiari e rispetto alla quale la dottrina ha da sempre posto il problema della necessità di una disciplina normativa: cfr. L. VANDELLI, *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzioni e giurisdizione amministrativa*, in *Giur. cost.*, 1977, 1815 ss.; G. SERGES, *Giudizio amministrativo e conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni*, in *Dir. e Soc.*, 1981, 635 ss.; S. GRASSI, *In tema di rapporti tra giudizio costituzionale sui conflitti intersoggettivi e giudizi comuni*, cit.; più recent., G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 478 ss.

⁴² Cfr., per ipotesi molto simile realizzatasi con il caso deciso dalla Corte con sentenza n. 52 del 2013, cfr. G. LANEVE, *Se dalla mera illegittimità dell'atto*, cit.

⁴³ La dottrina più attenta ha prontamente evidenziato che “ciò che assume rilievo, nel conflitto di attribuzione, non è quindi il «vizio» dell'atto ma la «desione» della competenza che da tale vizio può essere dedotta”, così S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 334.

⁴⁴ E' noto che, se in un primo momento, per i conflitti intersoggettivi si riteneva operante il parametro esclusivo delle norme formalmente costituzionali e per quello tra i poteri il parametro più esteso ricomprensivo anche le norme di rango primario (sulla scia della distinzione terminologica per cui solo l'art. 39 della legge n. 87 del 1953 ha fatto espressamente riferimento alla “sfera di competenza assegnata dalla Costituzione” e alla necessità che nel ricorso siano indicate “le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate, laddove l'art. 37 parla più genericamente di “norme costituzionali”), la stessa giurisprudenza costituzionale ha ridimensionato tale distinzione sino ad

nella sostanza, l'unico parametro di riferimento per l'atto amministrativo impugnato. Ma, come ribadisce chiaramente la Corte, “anche se i parametri costituzionali invocabili nei conflitti tra enti ben possono essere integrati da fonti di rango sub-costituzionale (attuative delle disposizioni costituzionali), (...) il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie competenze costituzionali”. Occorre, pertanto, tenere “distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è, di per sé, viziato per contrasto con le norme costituzionali sulla competenza (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale)”⁴⁵.

Come ha avuto modo di indicare, in studi ormai tradizionali sul tema, la dottrina più accorta, e già più volte richiamata in questa nota, un criterio per distinguere il livello nel quale opera il giudizio sui conflitti di attribuzione da quello in cui incide quello comune dovrebbe ricercarsi “nella definizione dell'autonomia costituzionale delle regioni come titolari di funzioni costituzionali e della funzione di indirizzo politico”⁴⁶. Se questo è vero, allora il posto del conflitto di attribuzioni non è lo stesso dei controlli amministrativi di legittimità ovvero dei controlli giurisdizionali, dove l'accertamento delle norme costituzionali che definiscono le competenze ha sempre carattere strumentale rispetto alla tutela della corretta applicazione della disciplina legislativa vigente e delle posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo dei soggetti che operano nell'ordinamento,

annullarla, perché comunque debole sul piano logico, giacché è “inconcepibile che norme formalmente costituzionali esauriscano tutti i problemi connessi alla delimitazione e all'esercizio delle attribuzioni da esse previste”, così P. VERONESI, *I poteri*, cit., 11.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 87 del 2015, punto 5.1 del Considerato in Diritto.

⁴⁶ S. GRASSI, *Il giudizio*, cit., 329. E' noto come tra le idee forti che hanno “dato il là” all'avvento delle regioni vi sia stata proprio quella necessità di costruire un sistema di potere, declinato a livello locale, che potesse porsi quale limite e argine rispetto al potere centrale (*ex multis*, si veda lo studio di G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna 1957), cioè una prima attenuazione della dinamica politica centripeta dello Stato, così O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in V. Tondi della Mura – M. Carducci – R. G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino 2005, 71. Già Mortati, nelle sue riflessioni per il primo decennio della Costituzione, e a regioni ancora lontane dalla concreta istituzione, auspicava l'influenza benefica di queste ultime come “resistenza che potrà opporre alla tendenza palese, nelle maggioranze politiche di costituirsi in regime”, C. MORTATI, *Considerazioni su alcuni aspetti e finalità dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, III, Milano 1958, 399 ss., 414. Rafforzare questi centri di potere costituiva una garanzia contro il rischio di prevaricazioni dell'apparato centrale. Da qui, il valore costituzionale delle regioni, ovvero l'essere centri privilegiati, in funzione anche dell'attribuzione di poteri legislativi, di un'autonomia politica che ben si poteva sostanziare nella determinazione di un proprio indirizzo politico, e come tale anche diverso rispetto a quello dello Stato. Fin troppo note sono le teorie tradizionali espresse da T. MARTINES, *Studi sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., in part. 323. Vedi anche A. LOIODICE, *Politicità degli statuti regionali e primi rilievi sullo statuto pugliese*, in P. Giocolo Nacci – A. Loiodice, *Miscellanea. Scritti vari di diritto costituzionale*, Bari 1977, 57 ss. Più di recente cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle regioni dall'Unità in poi*, cit.; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale*, cit.



ma si colloca al piano “superiore” della “definizione del livello costituzionale delle rispettive competenze dei soggetti che partecipano (...) alla sfera costituzionale e cioè, a quel complesso di poteri che concorrono non solo alla posizione delle norme primarie, al loro controllo sostanziale e alla organizzazione preliminare delle competenze destinate ad esercitare tali poteri, ma anche alla libera scelta dei fini dell’attività amministrativa”⁴⁷.

Rispetto, pertanto, a un giudizio che è preordinato sempre alla risoluzione di un rapporto tra Stato e Regioni⁴⁸, un rapporto “dinamico”⁴⁹ che si sviluppa al livello delle rispettive attribuzioni costituzionali, e che richiede alla Corte quell’intervento che solo questa è in grado di offrire, ovvero quello teso a ristabilire l’equilibrio costituzionale⁵⁰, nel caso in esame non si è prodotto quello scatto tale da far raggiungere questo livello, ma si è rimasti al contrario nell’area della mera illegittimità dell’atto. Da qui, l’inevitabile inammissibilità dello stesso⁵¹.

4. In conclusione, anche in questo caso, la Corte ha dovuto tracciare, o meglio rimarcare, i tratti essenziali che caratterizzano l’istituto del conflitto tra enti nel nostro ordinamento. Sia chiaro, nulla di (particolarmente) nuovo rispetto a quanto già detto in più occasioni. Eppure, è un intervento ancora necessario soprattutto per respingere al mittente quei tentativi, quali paiono essere quelli che hanno dato il via alle sentenze qui in commento, di trasformare, snaturandoli, i

⁴⁷ S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 329-330.

⁴⁸ A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, cit., 179.

⁴⁹ S. GRASSI, ult. cit., 317.

⁵⁰ *Ibidem*, 336, secondo il quale la Corte costituzionale “opera a livello della definizione delle posizioni di autonomia costituzionale e fornisce alla regione e allo Stato una tutela diretta che può sovrapporsi e può integrare quella dei giudici comuni, attraverso una statuizione sull’appartenenza della attribuzione (intesa come parte di una funzione o di potere costituzionale) risolvendo alla radice (...) il problema dei rapporti fra soggetti costituzionali (...) il ricorso alla Corte (...) è l’unico rimedio capace di ristabilire l’equilibrio costituzionale in un senso ben preciso: solo la Corte, non il giudice comune, può attraverso l’accertamento della violazione delle norme costituzionali sulla competenza rimuovere i limiti all’esercizio delle funzioni costituzionali o della funzione di indirizzo politico che da tali violazioni sono derivate”.

⁵¹ Ad avviso di autorevole dottrina, “l’affermazione secondo cui oggetto principale del giudizio è la risoluzione di un conflitto di competenza, è esatta, purché non sia intesa nel senso che la decisione della Corte dispiega efficacia giuridica oltre il caso deciso (...), ma nel senso che questo è lo scopo principale dell’istituto in esame e che, in relazione ad esso, deve essere determinata l’ammissibilità o meno di un ricorso. Punto di partenza, cioè, per la determinazione di una tale ammissibilità, deve essere la constatazione che la sfera di attribuzione dello Stato è stata lesa da un’illegitima espansione della sfera di attribuzione della regione (o viceversa) e non l’analisi dell’atto che tale invasione ha operato e del soggetto che l’ha emessa”, così A. CERRI, *Problemi processuali e sostanziali relativi all’ammissibilità del conflitto di attribuzione fra Stato e regione*, in *Giur. cost.*, 1968, 1398 ss., 1402. Lo stesso Autore ha parlato di un conflitto “fra ordinamenti” piuttosto che fra “soggetti autori di atti”. “Ragione sufficiente perché un ricorso sia ammissibile è, pertanto, l’asserita violazione della sfera garantita dalla Costituzione (...) a ciascuno di questi ordinamenti complessivi, da parte di un altro. Ragione necessaria, invece, perché il ricorso sia accolto, è che la predetta sfera di attribuzione sia stata effettivamente lesa”, *Ibidem*, 1403.



conflitti intersoggettivi da *strumenti giuridici*, quali essi sono, volti a dirimere contrasti sorti sull'applicazione di norme costituzionali⁵², e che hanno delle inevitabili ricadute politiche, in meri *strumenti di lotta politica*⁵³.

⁵² Ancora S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 56.

⁵³ Si tratta, per altro, di tendenza riscontrabile anche nei conflitti interorganici. Su punto cfr. E. Malfatti, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino 2011, 245, secondo la quale i conflitti tra poteri (soprattutto nel triennio di riferimento) hanno assunto non solo la veste di strumento ordinario, ma addirittura quella di “strumento di lotta (da parte del potere politico), il cui utilizzo effettivo o anche solo la minaccia di ricorrervi sortisce effetti diversi, per così dire tangenziali, rispetto a quelli propri dello strumento processuale, da valutarsi quindi come “segnale”, come indicatore di una “partita” che non si giocherà soltanto al tavolino della Corte”.