

Studi giuridici

Diretta da Fabrizio Politi

Sezione
Studi

Alessia Fonzi

Il conflitto di attribuzione tra Stato e regioni

Prospettive di una competenza
della Corte costituzionale



Giappichelli

Premessa metodologica

Fra le competenze della Corte costituzionale, il conflitto di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni mostra una evidente sensibilità verso le dinamiche dei rapporti fra i diversi livelli di governo e rappresenta per questo un particolare angolo prospettico dal quale osservare l'evoluzione del regionalismo italiano, dal punto di vista della delimitazione delle competenze fra Stato e regioni in ambiti non legislativi.

Al contempo, non può non notarsi che la particolare connotazione dei conflitti fra enti rende tali conflitti “sospesi” fra il giudizio in via principale ed il conflitto interorganico. L'istituto del conflitto fra enti rappresenta, infatti, il “naturale complemento” del giudizio in via principale¹, nel senso che è volto a garantire la tutela delle sfere di competenza di Stato e regioni nel caso di adozione di atti o nell'ipotesi di comportamenti giuridicamente rilevanti che non ineriscano ad una competenza di tipo legislativo. Entrambi i giudizi si muovono all'interno delle sfere di competenza di Stato e regioni, legislativa nel giudizio in via principale, e non legislativa, nel conflitto intersoggettivo, e sono volti al riconoscimento ed alla tutela dei principi di autonomia e decentramento posti dalla Costituzione.

In particolare, l'art. 5 Cost., posto fra i principi fondamentali, costituisce la principale espressione della volontà dell'ordinamento giuridico repubblicano di proiettarsi verso il riconoscimento dell'autonomia e di organizzarsi secondo il principio del decentramento delle funzioni, secondo il quale le regioni sono dotate di un'autonomia che si esplica sul piano costituzionale sia come esercizio dell'attività legislativa, attraverso l'emanazione di leggi dotate di una efficacia pari a quella delle leggi dello Stato, sia come svolgimento dell'attività amministrativa; su questi due piani distinti, ma strettamente correlati,

¹ Così A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 309.

corre il filo che separa il sindacato di costituzionalità (in via principale) dal giudizio sul conflitto di attribuzione.

Rispetto al conflitto interorganico, come noto, l'art. 134 Cost., nell'affermare che la Corte giudica "sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le regioni, e tra le regioni", accomuna le due tipologie di conflitto. Tale impostazione è la diretta conseguenza dei lavori in Assemblea costituente, in cui l'elaborazione dei conflitti intersoggettivi ha avuto dinamiche proprie ed indipendenti rispetto al giudizio di costituzionalità della legge. La genesi dei conflitti accomuna i conflitti intersoggettivi ai conflitti interorganici e nel modello procedimentale teorizzato dal legislatore ordinario con la legge n. 87 del 1953 è rinvenibile, infatti, lo stesso schema procedimentale, seppur con qualche disallineamento (si pensi all'assenza, in sede di conflitto fra enti, della fase preliminare volta alla verifica dell'ammissibilità del giudizio, prevista invece per il conflitto fra poteri). Da questo punto di vista, alla Corte è devoluto il compito di risolvere i conflitti costituzionali fra i poteri dello Stato e fra Stato e regioni mediante la delimitazione delle sfere di attribuzioni determinate da norme costituzionali.

Il presente studio non intende, però, concentrarsi sul conflitto intersoggettivo nel rapporto con il giudizio in via principale e con il conflitto interorganico, ma intende soffermarsi sulle dinamiche che nel tempo la Corte si è trovata ad esaminare nel rapporto fra Stato e regioni, al fine di individuare, o quantomeno di tentare di individuare, il ruolo che il conflitto intersoggettivo ha assunto nella configurazione dell'ordinamento regionale. Da un lato, infatti, è innegabile che il giudizio sul conflitto intersoggettivo abbia risentito della tendenza centralista della Corte che ha caratterizzato i primi anni di vita delle regioni; dall'altro lato, la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha inciso fortemente sulle dinamiche dei rapporti fra centro e periferia, attenuando la tendenza centripeta e disvelando al contempo le difficoltà relative sia all'attuazione di un regionalismo di tipo cooperativo sia all'effettivo riconoscimento dell'autonomia regionale.

In questa direzione, la riflessione sull'oggetto del conflitto intersoggettivo si snoda attraverso l'esame delle "competenze amministrative" e degli "atti giurisdizionali", quali punti di riferimento a partire dai quali sarà possibile comprendere il ruolo del conflitto all'interno delle plurime e complesse dinamiche che contraddistinguono i rapporti fra Stato e regioni. Tale complessità balza evidente già nell'utilizzo

dei termini “competenze” e “atti” riferiti rispettivamente all’ambito amministrativo e giurisdizionale. Con il primo termine si vuole, infatti, indicare che il sindacato della Corte in sede di conflitto non è limitato agli atti amministrativi, potendo riguardare una pluralità di atti, ma anche di comportamenti, che hanno in comune il riferimento all’esercizio della competenza amministrativa. L’attenzione per l’evoluzione costituzionale del criterio di assegnazione della competenza (dal principio del parallelismo alla sussidiarietà) diventa una possibile chiave di lettura per comprendere il ruolo che ha assunto il conflitto in questa particolare angolazione dei rapporti fra Stato e regioni.

Al contempo, l’estensione del conflitto intersoggettivo agli “atti giurisdizionali” pone lo studioso innanzi alla questione della “perimetrazione del potere giurisdizionale” nei confronti delle regioni. Il riferimento agli “atti” e non all’“atto” vuole intendere la complessità insita nella nozione, in grado di comprendere sia le sentenze ed ogni altro provvedimento conclusivo di una fase giurisdizionale, sia gli atti attraverso i quali si esterna il potere inquirente della magistratura (ordinaria o speciale), sia ancora gli atti espressione della funzione di controllo della Corte dei conti. Il rapporto fra potere giurisdizionale e regioni pone inevitabilmente l’interrogativo sui confini del sindacato del giudice nei confronti dell’autonomia regionale e delle connesse prerogative previste dalla Costituzione, interrogativo a cui la Corte in sede di conflitto intersoggettivo è chiamata a dare una risposta, attraverso l’interpretazione delle disposizioni costituzionali di riferimento.

L’analisi del profilo sostanziale della giurisprudenza costituzionale, con particolare attenzione ai summenzionati aspetti, conduce verso l’ampia problematica del rapporto fra il conflitto intersoggettivo ed il giudice (ordinario, amministrativo o contabile). Dal punto di vista delle “competenze amministrative”, infatti, è intuibile una possibile sovrapposizione o parallelismo fra il sindacato della Corte costituzionale in sede di conflitto intersoggettivo e quello del giudice amministrativo, mentre rispetto agli atti giurisdizionali non è possibile escludere l’intervento concomitante della Corte costituzionale e della Cassazione.

Innanzitutto alle situazioni di “concorrenza” dei giudizi, l’analisi della giurisprudenza amministrativa conferma la prassi di sospensione (o rinvio) del giudizio in attesa della pronuncia della Corte, al fine di conformarsi alla decisione dell’organo di garanzia costituzionale, mentre la Cassazione in taluni casi si è pronunciata anche nel merito, conformandosi alla precedente decisione costituzionale, attraverso il richiamo al “precedente vincolante” della Corte. L’esigenza di evitare

un contrasto fra giudicati, infatti, conduce spesso i giudici comuni verso il riconoscimento di un effettivo ruolo di preminenza della Corte rispetto al sindacato in sede di conflitto intersoggettivo, che si giustifica nel diverso significato e nella diversa funzione cui risponde il giudizio sul conflitto fra enti rispetto alle altre giurisdizioni.

A tal fine appare opportuno soffermarsi sui profili “in ombra” del giudizio sui conflitti che possono giustificare un eventuale *favor* verso il giudice amministrativo, quali la previsione della legittimazione processuale dello Stato e delle regioni, con esclusione degli enti locali, e la mancata previsione, nel giudizio sui conflitti, delle misure cautelari monocratiche. In relazione al primo aspetto è necessario chiedersi se il nuovo assetto delle autonomie locali, introdotto con la riforma costituzionale del 2001, richieda l'estensione del giudizio sui conflitti anche agli enti locali o, al contrario, confermi l'attuale impostazione soggettiva dei conflitti. Il problema della mancata previsione di misure cautelari monocratiche è emerso, al contrario, nel corso dell'emergenza sanitaria e pone la questione dell'idoneità del giudizio costituzionale sui conflitti a fornire risposte tempestive alle parti in punto di (urgente) definizione del riparto di competenze costituzionali fra Stato e regioni.

In questo contesto, evidentemente problematico, resta da chiedersi se esiste una “specialità” del conflitto intersoggettivo rispetto alle altre giurisdizioni. La risposta, se vi è, passa attraverso la natura della Corte costituzionale ed il ruolo che questa competenza ha assunto nelle dinamiche concrete del pluralismo istituzionale e dei rapporti fra Stato e regioni. Come “guardiana” della vita costituzionale², la Corte deve essere portatrice fedele dei valori del diritto, ma al contempo deve promuovere l'indispensabilità della propria funzione, in quanto parte degli sviluppi politici e del loro significato, come si cercherà di evidenziare in questo lavoro.

² Così G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 68.

CAPITOLO I

I conflitti di attribuzione nelle dinamiche dei rapporti fra Stato e regioni. L'evoluzione di una competenza della Corte costituzionale

SOMMARIO: PARTE PRIMA: *Per un inquadramento sistematico dei conflitti intersoggettivi.* – 1. Il ruolo della Corte costituzionale nel pluralismo normativo. Ordinamento regionale e giustizia costituzionale. – 2. L'esperienza dell'Alta Corte per la regione siciliana. – 3. La Corte costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente. – 4. I rapporti fra Stato e regioni in Assemblea costituente. Il policentrismo legislativo e la previsione del giudizio in via principale. – 5. Il dibattito sui conflitti di attribuzione fra Stato e regioni in Assemblea costituente. – PARTE SECONDA: *Per un'actio finium regundorum.* – 6. Il ruolo dei conflitti di attribuzione nelle dinamiche dei rapporti fra Stato e regioni. – 7. Il conflitto di attribuzione intersoggettivo: dalla *vindicatio* alla menomazione di competenza. – 8. L'oggetto del conflitto intersoggettivo. Dall'atto alla competenza (e viceversa). – 9. La Corte costituzionale giudice *a quo* in sede di conflitto intersoggettivo. – 10. Prime questioni sugli effetti delle pronunce della Corte in sede di conflitto fra enti.

PARTE PRIMA

PER UN INQUADRAMENTO SISTEMATICO DEI CONFLITTI INTERSOGGETTIVI

1. Il ruolo della Corte costituzionale nel pluralismo normativo. Ordinamento regionale e giustizia costituzionale

La nascita della Corte costituzionale è indice di una situazione di stabilità dell'ordinamento repubblicano, nel quale cominciano a rivelarsi le caratteristiche di una Costituzione pluralista, in cui la giustizia

costituzionale “è chiamata a preoccuparsi del (...) funzionamento” dello stesso¹.

Nell'ordinamento regionale italiano, il ruolo della giustizia costituzionale ha rappresentato un fattore che ha inciso sui rapporti fra Stato e regioni per una pluralità di motivi. I rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale, infatti, si inquadrano, almeno fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, in parte secondo una logica di gerarchia fra le fonti, in parte secondo una logica di competenza²; la legge regionale, infatti, aveva un ambito di competenza alla stessa riservato

¹ Così G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 27. Secondo l'Autore “la giustizia costituzionale non è una garanzia primaria, volta alla difesa delle condizioni fondamentali di esistenza della Costituzione. È una garanzia secondaria che, scontata l'esistenza della Costituzione, deve preoccuparsi del suo funzionamento”. Secondo A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 134*, in *Garanzie costituzionali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1983, I ss., con l'espressione giustizia costituzionale si indica quel complesso di attività giuridiche che presentano la comune caratteristica di realizzare forme di garanzia dell'attuazione della Costituzione vigente. Realizza, pertanto, il passaggio epocale dal dogma dell'insindacabilità della volontà del Parlamento alla sindacabilità della legge; il liberalismo classico postulava che il potere legislativo dovesse appartenere solo al Parlamento, organo rappresentativo della collettività politicamente attiva, tuttavia le esigenze sempre più avvertite dalle comunità intermedie hanno determinato la richiesta di un decentramento della funzione legislativa per rispondere alle diverse necessità. In questo senso L. ELIA, *Giustizia costituzionale e poteri legislativi decentrati*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati, Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. 4, Milano, 1977, 358 ss. Sul principio di costituzionalità affiancato al principio di legittimità dell'azione amministrativa in dottrina sul punto F. PIERANDREI, voce *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 885 ss.

² Sulla prospettiva della dottrina sul rapporto Stato-regioni al momento dell'entrata in vigore della Costituzione e negli anni immediatamente successivi si veda F. PIERANDREI, voce *Corte*, cit., 917 ss. L'Autore, invero, proprio con riferimento all'esercizio dell'attività legislativa dello Stato e delle regioni si sofferma sul rapporto intercorrente fra gli stessi, che può essere di reciproca parità, oppure di prevalenza (o di superiorità) della legislazione dello Stato rispetto alla legislazione delle regioni; l'adesione a questa ultima tesi, sostenuta dall'Autore, si fonda sul presupposto che le regioni sono enti non originari ma derivati, per cui è necessario che lo Stato, unitario ed indivisibile, abbia la possibilità di intervenire e di porre dei limiti nei confronti delle regioni; sono appunto i precetti costituzionali a stabilire la prevalenza della legislazione dello Stato per cui in caso di conflitto la decisione deve essere deferita alla Corte costituzionale quale organo imparziale. Nella medesima direzione cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960; M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milano, 1961; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958.

dalla Costituzione, ma al contempo era sottoposta ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, nonché all'interesse nazionale e delle altre regioni³. L'esercizio delle funzioni legislative da parte delle regioni si inquadra nell'esigenza di assicurare un punto di collegamento e di armonizzazione fra le istanze delle comunità intermedie e la necessità di una guida unitaria. In quest'ottica la Corte costituzionale ha inteso il criterio teleologico a favore dell'estensione delle attribuzioni statali, provocando di fatto un "riparto disfunzionale" di compiti fra lo Stato e le regioni⁴.

La capacità di incidere sul riparto di competenze da parte dell'organo costituzionale è condizionata da almeno due fattori, il primo dei quali riguarda il grado di precisione e di chiarezza della norma costituzionale di riparto della competenza, mentre il secondo può essere rinvenuto nella capacità di intervento del potere politico, e non ultimo del Parlamento, nel risolvere le situazioni di incertezza. Dal primo punto di vista, la formulazione originaria dell'art. 117 Cost. si mostrava sommaria, una pagina bianca da scrivere con ampia discrezionalità⁵, mentre rispetto alla seconda considerazione, il potere politico ha sempre preferito delegare la risoluzione delle questioni in materia di competenza al governo, alla pubblica amministrazione e solo in ultima istanza alla Corte costituzionale, la quale si è storicamente orientata verso la valorizzazione ed il rafforzamento del potere legislativo statale rispetto a quello delle regioni⁶. Le difficoltà dell'ordinamento italiano nascono, infatti, dalla necessità di portare avanti due obiettivi del regionalismo, il primo dei quali richiede l'attuazione del processo di trasferimento alle regioni di funzioni e poteri adeguati, il secondo è legato alla necessità di garantire il principio unitario insito nello Stato democratico repubblicano.

L'applicazione di questi criteri accomuna sia il controllo astratto sulle norme, quindi il controllo di costituzionalità, sia il controllo concreto in sede di conflitto di attribuzione, rinvenendosi nella individua-

³ Così recitava l'art. 117 prima della riforma del Titolo V (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

⁴ L. ELIA, *Giustizia costituzionale*, cit., 378.

⁵ Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1976, 142 ss.

⁶ L. PALADIN, *Diritto*, cit., 142, ha sostenuto che la giurisprudenza della Corte ha contribuito ad una complessiva degradazione dell'autonomia legislativa delle regioni. Così anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 929 ss.

zione della competenza il minimo comune denominatore dell'attività del giudice costituzionale nei due diversi giudizi. La Costituzione repubblicana assegna alla Corte costituzionale il ruolo, oltre che di giudice delle leggi, di giudice dei conflitti, quale organo terzo ed imparziale chiamato a risolvere i conflitti che possono nascere nelle dinamiche di uno Stato pluralista, secondo il modello della *Staatsgerichtsbarkeit*, che nella tradizione tedesca indica la risoluzione di conflitti concreti fra i supremi organi costituzionali, innescati sul presupposto dell'esistenza di lesioni di situazioni soggettive concrete ed in vista della loro tutela⁷.

La prospettiva storico-comparata indica che già le Costituzioni del primo dopoguerra prevedevano una giurisdizione sui conflitti: la Costituzione di *Weimar* all'art. 108 istituiva un tribunale costituzionale, attuato successivamente con la legge del 9 luglio 1921, a cui era affidato il compito di decidere le controversie sorte tra organi titolari di funzioni costituzionali, aventi per oggetto l'interpretazione di norme costituzionali del *Reich* o del singolo *Land*⁸.

⁷ Questo modello si contrappone al *Verfassungsgerichtsbarkeit* che, invece, indica il controllo di compatibilità tra norme gerarchicamente ordinate condotto secondo un metodo astratto che prescinde dal verificarsi di una lesione concreta ad una situazione giudica soggettiva. Sulla distinzione fra *Staatsgerichtsbarkeit* e *Verfassungsgerichtsbarkeit* si veda G. VOLPE, *L'ingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Milano, 1977, 138 ss.; sui plurimi significati di questa espressione nella dottrina tedesca M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, II, Milano, 1972, 6; A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 134*, cit., 28, ritiene che la *Verfassungsgerichtsbarkeit*, il *Judicial review* ed il controllo politico abbiano in comune la funzione di assicurare la conformità alla Costituzione delle fonti normative. In questo senso anche G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, 2000, 163 ss., secondo il quale è nella garanzia della legittimità delle norme degli atti immediatamente subordinati alla Costituzione che si rinviene il tratto comune fra la *Verfassungsgerichtsbarkeit* ed il *Judicial review*.

⁸ In questo modo nella Costituzione di *Weimar* la giustizia costituzionale abbracciava tutte le controversie relative alle norme costituzionali di organizzazione che, diversamente, non avrebbero avuto una soluzione giurisdizionale, compresi i conflitti intersoggettivi tra Stato e *Länder* e tra *Länder* che trovava le sue radici negli Stati a struttura federale o regionale. Sul punto si veda S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 386 ss. Tuttavia, la conclusione del conflitto fra il Governo del *Land* di Prussia ed il Governo del *Reich*, definito con la sentenza pronunciata a Lipsia dallo *Staatsgerichtshof* il 25 ottobre 1932, ha reso illusoria la soluzione giudiziaria di un conflitto, soprattutto quando la questione ha una forte connotazione politica; il partito nazionalsocialista, infatti, stava per impadronirsi del *Reich* e nessuna soluzione giuridica avrebbe fermato il suo avanzare. Tale connotazione dei

Parimenti, la Costituzione austriaca del 1920⁹, nel consolidare l'impianto federale già emergente dalla *Dezemberverfassung*, assegnava al

conflitti consente sin da ora di operare una prima distinzione rispetto al controllo di costituzionalità delle leggi, la quale risiede nei diversi effetti che le pronunce della Corte producono: nel controllo di costituzionalità, infatti, l'attenzione del giudice è rivolta alla legge ed agli effetti che la stessa ha prodotto nell'ordinamento giuridico considerato nel suo complesso; al contrario, nei conflitti la controversia è spesso legata al contesto storico politico in cui è sorta e difficilmente può essere obiettivizzata e considerata nella sua astrattezza. Sulla sentenza di Lipsia si veda G. VOLPE, *L'ingiustizia delle leggi*, cit., 165 ss.

⁹Nella Costituzione austriaca del 1929 la Corte costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*) assumeva il compito di rispondere alla questione politico-istituzionale di quel momento storico, rappresentata dall'individuazione di un adeguato equilibrio fra *Bund* e *Länder* nella Repubblica federale; i rapporti fra *Länder* e *Bund* erano infatti piuttosto tesi in ragione della rivendicazione da parte dei primi di una loro "statualità", affermata già a partire dalla *Dezemberverfassung*. Con questa espressione si indicano sei atti normativi di rango costituzionale, denominati *Grundgesetz*, redatti dal comitato costituzionale del *Reichsrat* austriaco e adottati con un'unica sanzione da parte dell'imperatore Francesco Giuseppe il 21 dicembre 1867 (sulla quale si vedano P. COSTANZO, *21 dicembre 1867-21 dicembre 2017. L'ultimo colpo d'ali dell'imperial-regio governo Una Costituzione non «senza qualità»*, in *Consulta online*, 2017 e F. POLITI, *La nascita della Corte costituzionale austriaca e la tutela delle libertà nella costituzione austriaca del 1920*, in *Tra storia e diritto: dall'impero austro-ungarico al nation building del primo dopoguerra. La parabola della Repubblica cecoslovacca*, a cura di R. ORRÙ, F. GALLO, L.G. SCIANNELLA, Napoli, 2020, 63 ss.). In particolare la legge n. 141 del 1867 apportava significative modifiche al *Grundgesetz über die Reichsver-tretung* del 26 febbraio 1861 (c.d. *Februarpatent*), attraverso il riconoscimento dei diritti storici delle popolazioni dell'impero, e confermava l'impianto bicamerale del parlamento imperiale (*Reichsrat*) e la potestà legislativa alle Diete territoriali, nei confronti delle quali operava il principio di residualità. Completava il quadro dei rapporti fra *Bund* e *Länder* la legge fondamentale n. 143 del 1867, *Staatsgrundgesetz über die Ein-setzung eines Reichsgericht*, che istituiva il Tribunale dell'Impero (*Reichsgericht*), chiamato a giudicare sui conflitti di giurisdizione tra giudici ordinari e amministrativi, sui conflitti di competenza tra autorità giudiziaria e autorità amministrative, sui conflitti di attribuzione tra *Land* e autorità governativa e tra *Länder* (più precisamente tra Diete territoriali e amministrazione centrale, o tra i governi dei diversi *Länder* dell'Impero, tra il *Reichsrat* ed i governi o le Diete dei *Länder* e tra questi ultimi). A queste va aggiunta la legge fondamentale n. 142 del 1867, *Staatsgrundgesetz über die allge-meinen Rechte der Staatsbürger*, che pone un «catalogo di diritti fondamentali», confermando la fine di ogni diritto feudale e proclama il principio di eguaglianza formale; in particolare sono proclamate la libertà personale e l'invulnerabilità del domicilio, la segretezza della corrispondenza, la libertà di circolazione, il diritto di riunione e di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, di fede religiosa, di ricerca scientifica e di insegnamento, nonché la tutela della proprietà privata, dichiarata inviolabile, salva la possibilità di esproprio

Verfassungsgerichtshof il ruolo (già assegnato al *Reichsgericht*) di organo giurisdizionale chiamato a pronunciarsi sui conflitti di attribuzione fra *Bund* e singolo *Land* e fra *Länder*, secondo la logica dello *Staatsgerichtsbarkeit* (cui la Costituzione del 1920 aggiunge la prima forma di *Verfassungsgerichtsbarkeit*)¹⁰.

Nell'ordinamento italiano il tema dei conflitti fra Stato e regioni nasce solo con la Costituzione del 1948, che assegna alla Corte costituzionale la competenza a giudicare sui conflitti che discendono dall'assetto pluralistico della forma di Stato¹¹.

per motivi di interesse generale e nei casi e modi previsti dalla legge. La legge fondamentale n. 144 del 1867, *Staatsgrundgesetz über dierichterliche Gewalt*, afferma il principio di separazione tra potere giudiziario e potere esecutivo, venivano garantite l'indipendenza del potere giudiziario, l'oralità e la pubblicità delle udienze. Tale legge escludeva espressamente il potere dei giudici ordinari di pronunciarsi sulla validità delle leggi. La legge fondamentale n. 145 del 1867, *Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt*, disciplina il ruolo costituzionale dell'imperatore con elencazione delle immunità e dei poteri a questo riservati. La legge fondamentale n. 146 (*Gesetz über die allen Ländernder österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung*), denominata anche *Delegationsgesetz*, consolida il contenuto dell'*Österreichisch-Ungarischen Ausgleich* del 12 giugno 1867 (*Gesetzesartikel XII*), che aveva riconosciuto all'Ungheria (quale "unità statale") un'importante autonomia (parlamento bicamerale e governo parlamentare).

¹⁰ Gli artt. 137 e ss. della Costituzione austriaca del 1920 elencano le competenze dell'Alta Corte costituzionale, fra le quali la pronuncia sui conflitti di competenza, e si prevede che la stessa decida, su richiesta del governo federale o di un *Land*, se un atto legislativo o amministrativo rientri nella competenza del *Bund* o dei *Länder*, secondo un'impostazione della questione di competenza unica sia rispetto agli atti legislativi che agli atti amministrativi. Gli artt. 129 e ss., al contrario, disciplinavano la Suprema Corte amministrativa, *Verwaltungsgerichtshof*, chiamata a giudicare dei ricorsi contro gli atti delle autorità amministrative; si configurava, pertanto, una sorta di doppio binario di giudizio rispetto agli atti amministrativi, quale caratteristica destinata a permanere anche nelle Costituzioni del secondo dopoguerra. Nonostante le previsioni della Costituzione del 1920, il bilancio sui conflitti costituzionali è comunque negativo, poiché era forte la consapevolezza dell'influenza della politica nella definizione dei conflitti.

¹¹ Sul punto M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., 4 ss.; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzione*, Milano, 1957; A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 134*, cit., 30 ss.; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 716; G. VOLPE, *L'ingiustizia delle leggi*, cit., 165 ss. L'unico precedente può essere rinvenuto nella legge sarda sui conflitti di giurisdizione del 20 novembre 1859, n. 3780 (sulla quale si veda E. LAFERRIÈRE, *Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*, I, 2^a ed., Paris, 1894, 21 ss.) il cui art. 1

Prima di entrare nel merito delle questioni che ruotano intorno ai conflitti di attribuzione, tuttavia, appare opportuno ripercorrere in primo luogo l'esperienza dell'Alta Corte per la regione siciliana, quale organo di garanzia costituzionale antecedente rispetto all'istituzione della Corte, e successivamente dar conto dei lavori preparatori sulla Corte costituzionale in sede di Assemblea costituente, al fine di contestualizzare la nascita dei conflitti intersoggettivi e di comprendere la loro iniziale funzione all'interno dell'ordinamento regionale repubblicano.

2. L'esperienza dell'Alta Corte per la regione siciliana

Prima dell'approvazione della Costituzione repubblicana si è registrata nell'ordinamento italiano l'introduzione di un primo organo speciale di "garanzia costituzionale", l'Alta Corte per la regione siciliana. Si tratta della prima manifestazione, agli albori della nascita della Repubblica, di un organo competente a sindacare i rapporti fra lo Stato e la regione Sicilia che, sebbene operante in un ambito geograficamente ristretto, costituiva un atto singolare, "*che anticipava l'ordinamento che lo Stato si sarebbe dovuto dare nei mesi a seguire*"¹².

L'Alta Corte è stata istituita con il r.d.lg. del 15 maggio 1946, n. 455, che riconosceva una speciale autonomia alla regione Sicilia, attribuendole diverse competenze legislative ed amministrative e preve-

circoscriveva il conflitto alle ipotesi in cui l'Autorità giudiziaria si fosse occupata di questioni riservate alle determinazioni dell'Autorità amministrativa, o quando un Tribunale ordinario fosse stato investito di una questione riservata ai Tribunali del contenzioso amministrativo, affidandone la risoluzione al Re, sentito il Consiglio di Stato. La successiva legge 31 marzo 1877, n. 3761, attribuì alle Sezioni unite della Corte di Cassazione la competenza a decidere sui conflitti insorti tra amministrazione e autorità giudiziaria (conflitti di attribuzione) o tra giudici ordinari e giudici speciali (conflitti di giurisdizione) ed il potere di decidere i ricorsi proposti contro le sentenze dei giudici speciali impugnate per incompetenza (difetto di giurisdizione) o per eccesso di potere, secondo una disciplina che sarebbe stata trasfusa nel codice di procedura civile del 1942. Sul tema F. CIPRIANI, *Il regolamento di giurisdizione*, Napoli, 1977, 81 ss.

¹² Così S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, 132; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto genetico dinamico e indissolubile*, Milano, 2010, 46 ss.

dendo al contempo l'istituzione di un organo con il compito di vigilare sull'osservanza delle disposizioni sul riparto delle competenze fra Stato e regione¹³.

Nonostante il carattere transitorio, le decisioni dell'Alta Corte¹⁴ costituiscono un'esperienza importante nella ricostruzione dei rapporti fra lo Stato e le autonomie regionali, dal momento che può essere considerato il precedente storico dell'accesso in via principale alla Corte costituzionale¹⁵.

In effetti, l'operato dell'Alta Corte sembra rappresentare un tentativo di difesa dell'autonomia della regione Sicilia¹⁶ prima dell'intervento della giurisprudenza costituzionale, che si è invece successiva-

¹³ L'Alta Corte, ai sensi degli artt. 26 e 27 del r.d.lg. del 1946, giudicava anche dei reati compiuti dal presidente e dagli assessori regionali nell'esercizio delle funzioni indicate dallo Statuto, in seguito alla messa in stato d'accusa da parte dell'Assemblea regionale o dal commissario dello Stato presso la regione nominato dal Governo. Sul punto ampiamente F. PIERANDREI, voce *Corte*, cit., 879 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009, 48; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2021, 325 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 224 ss.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, 1992, 35 ss. La legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2, di conversione in legge costituzionale dello Statuto della regione Sicilia, all'art. 24 a sua volta prevedeva la composizione dell'Alta Corte (sei membri e due supplenti, oltre il Presidente ed il Procuratore generale nominati dalla stessa Alta Corte, scelti in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della regione fra persone di speciale competenza in materia giuridica). Per espressa previsione dell'art. 25, l'Alta Corte giudicava sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la regione.

¹⁴ Le decisioni dell'Alta Corte sono pubblicate in *Alta Corte per la Regione siciliana – decisioni, atti processuali, repertorio della giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1954-1956.

¹⁵ Invero nell'ordinanza del 5 luglio del 1955 l'Alta Corte affronta la questione inerente all'accesso alla Corte in via incidentale, ritenendo che le previsioni normative disciplinano esclusivamente l'impugnazione delle leggi regionali prima della loro promulgazione e, dunque, ritenendo che il procedimento di impugnazione incidentale non trovi fondamento nelle disposizioni che regolano il funzionamento e le competenze dell'Alta Corte. Sul punto E. BALOCCHI, *La giurisdizione dell'Alta Corte (intorno all'ordinanza del 5 luglio 1955)*, in *Foro it.*, 1956, 163 ss.

¹⁶ Per un'analisi critica della giurisprudenza dell'Alta Corte si veda G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano, 1964, 149 ss.

mente mossa, almeno in un primo momento, verso il “*totale smantellamento dello statuto siciliano*”¹⁷. Il sindacato dell’Alta Corte si spinse comunque fino ai vizi sostanziali delle leggi della regione Sicilia, dello Stato e dei regolamenti statali rispetto allo Statuto¹⁸ e rappresenta, dunque, la prima applicazione in Italia del modello austriaco di sindacato accentrato, con particolare riferimento all’accesso in via principale.

Tale caratteristica, se da un lato denota, fin dalle origini, l’esigenza di risolvere i conflitti fra lo Stato e le autonomie regionali mediante un organo distinto dalla giurisdizione ordinaria ed amministrativa, al contempo fa emergere i limiti del sindacato dell’Alta Corte, in quanto sono esclusi dalla sua cognizione gli atti amministrativi dello Stato e della regione qualora lesivi delle rispettive competenze. Questa limitazione del sindacato dell’Alta Corte trova conferma sia nel mantenimento, in capo al solo giudice amministrativo, della relativa competenza a sindacare la legittimità degli atti amministrativi in termini di vizio di incompetenza, sia nella previsione del sindacato sul difetto di giurisdizione spettante alla Cassazione, secondo l’impostazione della disciplina precedente.

Con l’entrata in vigore della Costituzione si è posto il problema della compatibilità dell’Alta Corte rispetto al nuovo assetto istituzionale, questione che ha trovato soluzione con la sentenza n. 38 del 1957, nella quale la Corte costituzionale ha affermato il carattere prov-

¹⁷ Così si è espresso A. D’ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, 202 ss. In questo senso anche E. GIARDINO, *La costituzione «dimenticata». Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 89 ss. Le autonomie speciali, infatti, formalmente dotate di ampia autonomia, furono ridimensionate dall’azione centralista dello Stato, il quale esercitava un forte potere di intervento pubblico nell’economia, celato dietro la necessità di riavviare il Paese nel periodo post bellico (in tal senso L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, 13 ss.).

¹⁸ Sull’Alta Corte cfr. F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1999, 88; V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 224; G. GUARINO, *Corte costituzionale*, cit., 229 ss.; C. MORTATI, *Corte costituzionale e Alta Corte per la regione siciliana*, in *Giur. cost.*, 1956, 1246 ss.; E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia*, cit., 35 ss.; A. MOSCARINI, *La conformazione delle norme costituzionali sul sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale nel rapporto con i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 2018, 1563; A. SIMONCINI, *L’avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giur. cost.*, 2004, 3066 ss.; P. VIRGA, voce *Alta Corte per la regione siciliana*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 83 ss.

visorio della competenza dell'Alta Corte e l'assorbimento delle competenze dell'Alta Corte in quelle più ampie della Corte costituzionale dall'entrata in funzione di quest'ultima¹⁹. Tuttavia, l'esperienza dell'Alta Corte rappresenta un segnale sia dei rapporti fra lo Stato e le autonomie, incentrati sulla prevalenza del primo, sia dell'impostazione del sindacato, da parte di un organo speciale di garanzia, sul riparto di competenze fra Stato e regioni, sbilanciato a favore degli atti di natura legislativa.

3. La Corte costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente

Le brevi riflessioni sull'Alta Corte rendono centrale il dibattito in Assemblea costituente sulla definizione delle competenze della Corte

¹⁹ La questione inerente all'Alta Corte e alla sua permanenza dopo l'istituzione della Corte costituzionale e la costituzionalizzazione dello Statuto siciliano con la legge n. 2 del 1948, che nulla aveva previsto in ordine alle funzioni dell'Alta Corte, è stata molto dibattuta in dottrina. Alcuni Autori ritenevano che le due Corti avrebbero dovuto coesistere, dal momento che la legge costituzionale nulla prevedeva al riguardo (così G. CHIARELLI-V. CRISAFULLI-E. CROSA-G. GUARINO-F. PIERANDREI-A. TESAURO-P. VIRGA, *Corte costituzionale e Alta Corte per la regione siciliana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, 373 ss.; G. GUARINO, *Corte costituzionale ed Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, II, Padova, 1956, 681 ss.); al contrario altri Autori sostenevano che le funzioni dell'Alta Corte corrispondenti a quelle esercitate dalla Corte costituzionale dovevano considerarsi *ipso iure* cessate (in tal senso cfr. A. AMORTH, *L'assorbimento delle competenze dell'Alta Corte della regione siciliana da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1956, 950 ss.; C. MORTATI, *L'Alta Corte per la Sicilia nella Repubblica italiana "una e indivisibile"*, in *Foro it.*, 1956, IV, 186 ss.). Con la sentenza n. 38 del 1957 (sulla quale si veda A. SIMONCINI, *L'avvio della Corte*, cit., 3066) la Corte costituzionale *incidenter tantum* aderisce sostanzialmente alla seconda tesi, sebbene l'Alta Corte si trovasse nelle condizioni di non poter operare essendo venuti meno alcuni componenti, nel frattempo non sostituiti. Con la sentenza n. 6 del 1970 la Corte dichiara l'incostituzionalità delle disposizioni statutarie nella parte in cui disciplinano la competenza penale dell'Alta Corte e l'esercizio della relativa azione. Recentemente un giudice ha sollevato in via incidentale davanti all'Alta Corte una questione di legittimità costituzionale, la quale, constatata l'inesistenza dell'organo, è stata indirizzata alla Corte costituzionale che ne ha dichiarato l'irricevibilità (ordinanza n. 161 del 2001, sulla quale si veda R. BORRELLO, *L'Alta Corte per la Regione siciliana si riaffaccia fugacemente sulla scena come "Il fu Mattia Pascal"*, in *Giur. cost.*, 2001, 2639).

costituzionale, al fine di inquadrare la genesi dei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni e di comprenderne le dinamiche nei primi anni di funzionamento della Corte e di avvio delle regioni. Se, infatti, dai resoconti dei lavori emerge la condivisione delle scelte di fondo sulla giustizia costituzionale, ovvero la previsione di un controllo accentrato da affidare ad un organo di nuova istituzione, al contrario, nella definizione degli aspetti maggiormente di dettaglio, la discussione assume contorni meno precisi e le decisioni sono spesso il risultato di compromessi non sempre equilibrati fra posizioni molto diverse.

Gli articoli della Costituzione dedicati alla giustizia costituzionale risultano pertanto concisi rispetto alla complessità delle funzioni assegnate alla Corte e rispetto alla peculiarità della stessa nei confronti degli altri organi e del potere giudiziario²⁰. Alla legge costituzionale è infatti delegato dall'art. 137 l'importante compito di definire le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte; alla legge ordinaria è affidato il compito di stabilire le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte. Spetterà, dunque, alla legge cost. n. 1 del 1948 ed alla legge n. 87 del 1953 riempire di contenuto le stringate disposizioni costituzionali²¹.

Dai lavori dell'Assemblea costituente, diversamente da quanto accade rispetto ad altre disposizioni costituzionali, emergono poche indicazioni utili ai fini di una ricostruzione compiuta delle intenzioni dei costituenti circa l'istaurando sistema di giustizia costituzionale. Ma, nonostante tali limiti, il dibattito palesa una circostanza indicativa nella prospettiva di analisi dei conflitti di attribuzione, rappresentata appunto dalla concentrazione del dibattito quasi esclusivamente sulla disciplina del controllo di costituzionalità della legge, lasciando in om-

²⁰ Parla di "debolezza del dibattito" A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 134*, cit., 64 ss. Sul dibattito in Assemblea costituente si vedano, *ex plurimis*, C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Ideologie del Costituente*, Milano, 1979; N. OCCHIOCUPO, *La Corte costituzionale come giudice di «opportunità» delle leggi*, in ID. (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, 1978, 57 ss.; N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Milano, 1973, 200 ss.

²¹ Si veda sul punto C. MORTATI, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, in *Raccolta di scritti*, I, Milano, 1972, 823 ss. L'Autore sottolinea come anche l'approvazione della legge costituzionale sia stata "celere" e con un dibattito affrettato ed inadeguato rispetto all'importanza delle questioni da affrontare.

bra le altre competenze della Corte, che sembrano così venire ad assumere una funzione di mera accessorietà.

L'istituzione di un controllo accentrato di costituzionalità, se strettamente connesso alla necessità di rispondere alle esigenze di garanzia del contenuto della Costituzione, rispondeva anche alla struttura della neonata Repubblica, ordinata secondo un sistema ad autonomie regionali²². L'istituzione delle regioni, quali enti costituzionali dotati di autonomia legislativa ed amministrativa secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione, comportava la necessaria previsione di un organo chiamato a pronunciarsi su eventuali invasioni di competenze dello Stato nei confronti delle regioni e viceversa. La Repubblica si articolava infatti secondo un sistema unitario (art. 5), ma decentrato, attraverso l'istituzione delle regioni, enti autonomi non originari ma derivati dallo Stato.

Il primo confronto ufficiale su questo tema si ebbe nell'ambito della Commissione Forti, incaricata dal Ministero per la Costituente²³ di

²² Sul punto si veda F. PIERANDREI, voce *Corte*, cit., 875 ss.

²³ Il Ministero per la Costituente fu istituito dal governo Parri con il d.lgt. 31 luglio 1945, n. 435, con il compito di preparare la convocazione dell'Assemblea costituente e di studiare le possibili forme di riorganizzazione dello Stato. Il contesto storico-politico nel quale si trova ad operare il Ministero vedeva la contrapposizione fra la Corona ed il governo Badoglio, fermi su una strategia di continuità, ed il Comitato di Liberazione Nazionale, fermo invece su una tendenza di rottura rispetto al passato. Come sottolinea L. LANZALACO (*Le politiche istituzionali*, Bologna, 2005, 61 ss.), la contrapposizione fra queste due posizioni assunte nel caso italiano una connotazione particolare, in quanto non era messa in discussione la necessità di superare il passato regime autoritario, sul quale il consenso era praticamente unanime, le opinioni divergevano al contrario sull'opportunità di stabilire o meno una linea di continuità con il regime liberale che lo aveva preceduto. La contrapposizione fra la Corona ed il CNF, al cui interno i partiti tendevano a creare spaccature fra i più intransigenti rispetto ad una rottura con il passato (socialisti ed azionisti) ed i meno intransigenti (i democristiani ed i liberali), troverà una composizione nel "patto di Salerno" dell'aprile del 1944, nel quale la Corona ed il CNF rinunciano ad avere un ruolo istituzionale e delegano al popolo sovrano la scelta dell'assetto istituzionale che dovrà caratterizzare il futuro ordinamento italiano. La "tregua istituzionale" trova l'istituzionalizzazione nel d.d.l. 25 giugno 1944, n. 151, la prima Costituzione provvisoria, definita da Calamandrei "*l'atto di nascita del nuovo ordinamento democratico italiano*". A ciò si aggiunga che l'ulteriore fattore decisivo per gli sbocchi del processo costituente è stata l'influenza della situazione internazionale, una volta che si è consolidata la rottura tra l'occidente ed i sovietici, la quale ha assunto un ruolo non trascurabile per l'evoluzione degli indirizzi di governo e per una parte delle decisioni costituzionali. Cfr. U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, 103

“predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l’aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale”²⁴. Dai lavori della Commissione emerge la propensione verso l’istituzione di un controllo accentrato, sebbene non fosse estranea la tesi dell’introduzione di un sindacato diffuso sul modello di quello statunitense. In altri termini la Commissione si trovava ad affrontare il tema della compatibilità fra il carattere politico dei rapporti costituzionali ed il sindacato giurisdizionale sulle norme che lo disciplinano²⁵. I lavori della Commissione Forti sono incentrati, dunque, sul macro-sistema della definizione delle garanzie costituzionali all’interno della nuova forma di governo, e mostrano la tendenza a considerare il giudizio sulla legittimità delle leggi la funzione primaria della Corte costituzionale.

È invece nei lavori della Commissione dei Settantacinque che si intravede la problematica del sindacato sugli atti legislativi e amministrativi di Stato e regioni. La Commissione esaminò il tema della giustizia costituzionale sulla base delle relazioni dei deputati Calamandrei, Leone e Patricolo²⁶, le quali prevedevano l’istituzione di una

ss. Sul processo costituente in Italia si vedano: P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, Bologna, 1979, 31; G. D’ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, 27; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 19 ss.

²⁴ Sulla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (cosiddetta Commissione Forti) cfr. U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, 19 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, in AA.VV., *Il Parlamento italiano 1861-1988*, XIII, 1943-1945. *Dalla resistenza alla democrazia. Da Badoglio a De Gasperi*, Milano, 1989, 159. La Commissione fu istituita il 21 novembre 1945 e concluse le sue attività il 30 giugno 1946. Si articolava in cinque Sottocommissioni, delle quali due si occupavano dei problemi costituzionali e dell’organizzazione dello Stato, una delle autonomie locali, una degli enti pubblici non territoriali e l’ultima dell’organizzazione sanitaria. La Commissione concluse i lavori presentando all’Assemblea costituente una relazione complessiva, contenente tutte le relazioni che erano state predisposte dalle Sottocommissioni.

²⁵ Sulla Commissione Forti ed in particolare sui lavori in tema di controllo di costituzionalità si veda G. CARVALE, *Il contributo di Vincenzo Guelli alla Commissione Forti*, in *Nomos*, 2017, 8 ss.

²⁶ Si veda Assemblea costituente, *Atti della Commissione per la Costituzione*, II, 200 ss. Sulla ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente si vedano G. D’ORA-

“*Suprema Corte costituzionale*” (Calamandrei e Patricolo) o di una “*Corte di giustizia costituzionale*” (Leone). Si trattava di un giudice costituzionale titolare non solo della competenza sul controllo di costituzionalità delle leggi, seppur diversamente articolato nelle relazioni²⁷, ma anche del sindacato sui conflitti di competenza legislativa fra lo Stato e le regioni, sull’azione di nullità delle leggi, dei regolamenti e degli atti amministrativi emanati dagli organi centrali o regionali²⁸; proprio nella relazione Patricolo veniva previsto il giudizio della Suprema Corte costituzionale sui conflitti fra Stato e regioni. L’impostazione delle relazioni era tuttavia incentrata soprattutto (se non esclusivamente) sul controllo di costituzionalità della legge e, nonostante l’accordo raggiunto sulla rigidità della Costituzione e sull’introduzione di un giudizio di costituzionalità accentrato, traspariva il timore di un controllo sulla discrezionalità del legislatore²⁹.

ZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981, 108; F. BONINI, *Storia della Corte*, cit.; C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi*, cit.; F. PIERANDREI, voce *Corte*, cit., 874 ss. Sui modelli di giustizia costituzionale si vedano E. CHELI, *La Corte costituzionale nella forma di governo italiana*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1*, Milano, 1991, 127 ss., ora in E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1999, 29 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 28 ss.; E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia*, cit., 25 ss.; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., 41 ss.

²⁷ Nella relazione di Calamandrei, fortemente ispirata al modello della *Verfassungsgerichtsbarkeit* (si veda la sua opera *L’illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950), si prevedeva un duplice controllo di costituzionalità, in via incidentale ed in via principale. Il primo prevedeva un controllo della costituzionalità delle leggi esercitato dai giudici comuni ed in ultima istanza dalla prima sezione della Suprema Corte costituzionale, i cui provvedimenti avrebbero dovuto avere un’efficacia limitata al caso deciso. Il controllo principale, al contrario, veniva assegnato direttamente alle sezioni riunite della suprema Corte costituzionale, con efficacia generale ed astratta. Nella relazione Leone si proponeva l’istituzione di una Corte di giustizia costituzionale innanzi alla quale si poteva proporre l’azione di nullità delle leggi, regolamenti e degli atti amministrativi dello Stato e delle regioni; nella relazione Patricolo il controllo di costituzionalità delle leggi innanzi alla Suprema Corte costituzionale avrebbe portato alla pronuncia di decisioni con efficacia *erga omnes*. Si veda *Assemblea costituente, Atti*, cit., 206 ss.

²⁸ L’azione di nullità poteva essere proposta anche dalle regioni, ma solo nell’ipotesi di lesione di un diritto, di una potestà o di una facoltà garantita da una norma costituzionale e sussistendo uno specifico interesse alla dichiarazione di nullità.

²⁹ Cfr. le teorie esposte da C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1934, ristampato nel 1964, sul quale G.U. RESCIGNO, *Sul libro “La validità delle leggi” di Carlo Esposito*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, 2007.

Questa impostazione ha esercitato una forte influenza sullo sviluppo successivo del sistema della giustizia costituzionale, in cui, da un lato, il giudizio in via incidentale viene inteso sin da subito come un processo indipendente rispetto al giudizio *a quo*, e, dall'altro, il giudizio in via principale ed i giudizi sui conflitti di attribuzione vengono costruiti come processi di parti, modellati sullo schema del processo amministrativo. È noto, infatti, che, nell'attività della Corte, le dinamiche fra lo Stato e le regioni sono state segnate da un (per così dire) percorso in salita, tendente ad accentuare le competenze statali rispetto alle regioni ad autonomia speciale nei primi anni di funzionamento, e a confermare, in seguito all'avvio dell'esperienza delle regioni ordinarie, una "ritrosia" verso il trasferimento alle regioni delle funzioni legislative ed amministrative.

Da questo punto di vista sembra emergere subito una complementarità fra il giudizio in via principale e il conflitto di attribuzioni, i quali (almeno nella gran parte dei casi) tendono a presentarsi come la conseguenza dell'insufficienza dell'intervento della mediazione politica nella soluzione di un conflitto fra Stato e regioni³⁰: entrambi i giudizi infatti (il primo dal punto di vista dell'attribuzione delle competenze legislative, il secondo sotto il profilo delle competenze amministrative, anche se – come si vedrà – i confini dei conflitti di attribuzione possono investire anche l'esercizio delle funzioni giurisdizionali) sono destinati alla soluzione delle controversie fra Stato e regioni o tra regioni.

Le diverse funzioni della Corte costituzionale, infatti, hanno inciso in maniera effettiva sul sistema dei rapporti fra Stato e regioni³¹, giac-

³⁰ Dall'analisi della giurisprudenza costituzionale degli anni Settanta in sede di conflitto intersoggettivo emerge che le regioni hanno attuato una fuga dalla giustizia costituzionale, privilegiando la trattativa politica, ogniqualvolta la Corte abbia assunto un atteggiamento antiregionalista. Cfr. R. ZACCARIA, *La Corte costituzionale tra la sentenza n. 39 del 1971 e la sentenza n. 40 del 1972: sintomi di un ritorno alla "vecchia" giurisprudenza in tema di regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1051 ss. A ciò si aggiunga il periodo di forzata "inattività" della Corte, durante il processo Lockheed, che ha inciso anche sulla durata delle cause, determinando di fatto un ulteriore allontanamento delle regioni dalla Corte. Si pensi che un conflitto di attribuzione fra lo Stato e la regione Lombardia è stato deciso dalla Corte a distanza di cinque anni dalla sua proposizione. Cfr. la sentenza n. 9 del 1979. Sul punto A. PIZZORUSSO, *Trecentotter processi rinviati: quale futuro per la Corte cost.?*, in *Foro it.*, 1980, I.

³¹ Sul ruolo della Corte si vedano M. VILLONE, *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi. Logiche e politiche della Corte costituzionale*, Milano,

ché il giudizio in via principale ed il conflitto di attribuzione intersoggettivo hanno svolto un ruolo non secondario nelle dinamiche dell'ordinamento regionale.

4. I rapporti fra Stato e regioni in Assemblea costituente. Il policentrismo legislativo e la previsione del giudizio in via principale

Il rapporto fra l'ordinamento regionale e l'ordinamento statale è stato oggetto di discussione nell'ambito del Comitato di redazione per l'autonomia regionale, costituito in seno alla seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque³², ed ha assunto un particolare rilievo quando si è profilata la possibilità di attribuire alle regioni la funzione legislativa. Il policentrismo legislativo, infatti, era visto dai Costituenti come un campanello d'allarme per l'unità giuridica e politica dello Stato, circostanza che ha determinato un approccio volto a prevedere idonei meccanismi di controllo e di coordinamento; al contrario, rispetto ai regolamenti ed agli altri atti amministrativi regionali, non venivano avvertiti rischi per le competenze statali, poiché quella amministrativa era considerata un'attività meramente esecutiva, priva del carattere dell'innovatività e sottoposta a già collaudati meccanismi di tutela amministrativa e giurisdizionale.

Se, dunque, l'attività amministrativa poteva essere per il momento accantonata rispetto alle valutazioni del Comitato, l'attività legislativa regionale, nuova nell'esperienza giuridica italiana, meritava riflessioni e considerazioni che muovevano tutte dalla necessità di contenere il potere legislativo delle regioni, mediante la previsione di meccanismi

1974, 228; V. ONIDA, *L'attuazione della Costituzione tra Magistratura e Corte costituzionale*, in *Studi in on. di C. Mortati*, IV, Milano, 1977, 501 ss.; G. VOLPE, *L'ingiustizia delle leggi*, cit., 249 ss.; G. ZAGREBELSKI, *La giustizia costituzionale*, cit., 317 ss.; V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. OCCHIOCUPO, Bologna, 1978, 69 ss.; P. BARILE-C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione*, Torino, 1979, 43 ss.; F. MODUGNO, *La giurisdizione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1978, 1233 ss.; C. MEZZANOTTE, *La Corte costituzionale: esperienze e prospettive*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 149 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Corte cost. tra giurisdizione e legislazione*, in *Foro it.*, 1980, V, 117.

³² Assemblea costituente, *Atti*, cit., 1298 ss.

volti ad impedire alle Assemblee regionali di oltrepassare i limiti di propria competenza oppure di recare pregiudizio all'interesse nazionale o di altre regioni. Il dibattito si muoveva pertanto nella prospettiva univoca dei controlli dello Stato sull'attività legislativa delle regioni, in quanto il riconoscimento della possibilità di impugnare le leggi statali da parte delle regioni era visto come un pericoloso tentativo di porre sullo stesso piano lo Stato e le regioni.

In questo contesto, il progetto elaborato dal Comitato prima e dalla Sottocommissione poi, progetto confluito nei tratti salienti del testo definitivo dell'art. 127 Cost., si fondava sulla necessità di assicurare un efficace controllo sulla legge regionale da parte dello Stato, attraverso meccanismi atti a favorire nella fase più propriamente politica l'armonizzazione delle scelte e delle posizioni degli organi centrali e periferici. Le conclusioni dell'Assemblea costituente, in altri termini, propendevano verso l'attivazione, nel procedimento legislativo regionale, di una fase procedimentale nella quale favorire l'intesa e la collaborazione fra le regioni e lo Stato, lasciando solo ad un momento successivo ed eventuale il ricorso ai mezzi di tutela giurisdizionale. Il controllo della Corte sull'attività legislativa delle regioni era dunque subordinato al preventivo esperimento del tentativo di una definizione politica delle questioni che potevano insorgere fra Stato e regioni nell'esercizio della potestà legislativa di quest'ultime; ciò significava che l'armonizzazione delle linee politico-legislative delle regioni con quelle statali era considerata una esigenza prioritaria anche rispetto alla necessità di tutelare la costituzionalità dell'ordinamento regionale³³.

³³ A questo fine, nella discussione della seconda Sottocommissione, si pensò ad un diritto di veto dello Stato rispetto all'iniziativa legislativa delle regioni e, di conseguenza, venne prevista la pubblicazione del disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale nel Notiziario della Gazzetta ufficiale da parte del Governo entro quindici giorni dall'avvenuta comunicazione dello stesso. Fu approvato anche l'istituto del rinvio per riesame del disegno di legge all'Assemblea regionale da parte del Governo, per motivi di incostituzionalità o di lesione dell'interesse nazionale o di altre regioni; in questa ipotesi si stabilì che il Consiglio regionale avrebbe potuto respingere le osservazioni del Governo, approvando nuovamente a maggioranza assoluta il disegno di legge e comunicandolo al Governo, il quale avrebbe potuto valutare se ed in quale misura le osservazioni fossero state accolte o respinte dalla regione ed eventualmente procedere all'impugnazione innanzi alla Corte costituzionale per motivi di legittimità costituzionale del testo rinviato e riapprovato (oppure innanzi "all'Assemblea nazionale" per i conflitti di interesse, ovvero per i casi di lesione dell'in-

Al contrario, con riferimento al potere delle regioni di impugnare le leggi statali, il testo presentato dall'on. Mannironi, che riconosceva anche alle regioni il potere di impugnazione delle leggi statali, trovò inizialmente l'opposizione di tutti i gruppi dell'Assemblea costituente, poiché poteva essere interpretato come un pericoloso tentativo di mettere sullo stesso piano le regioni e lo Stato³⁴. L'impostazione del controllo sulle leggi regionali, dunque, anche in seno all'Assemblea costituente non cambia i caratteri di fondo del controllo sulle leggi regionali che si ritrovano nella formulazione del testo dell'art. 127 Cost.; la diversità delle posizioni di partenza dello Stato e delle regioni, alle quali viene riconosciuto il potere di impugnativa successivo delle leggi statali qualora eccedano i limiti di competenza, è il riflesso dell'intrinseca differenza nella concezione del ruolo dello Stato e delle regioni. Il controllo sulle leggi regionali da parte dello Stato era ispirato all'esigenza di assicurare un coordinamento politico delle diverse posizioni che, al contrario, non era destinato ad operare nei rapporti inversi, laddove nel procedimento di formazione della legge statale non si ammetteva alcuna valutazione o risoluzione politica di eventuali questioni che sfiorassero anche gli interessi regionali.

Queste premesse inducono alla formulazione di una prima conclusione nei rapporti fra Stato e regioni rispetto al ruolo della giustizia costituzionale: il ricorso dello Stato è inteso come un ricorso astratto, che prescinde dalla sussistenza di un interesse alla tutela delle proprie competenze, fondato sulla finalità di assicurare la tutela della conformità dell'ordinamento giuridico alla Costituzione; viceversa il ricorso delle regioni viene ad essere agganciato alla lesione della sfera di competenza regionale.

La differente impostazione del ruolo dello Stato e delle regioni nel giudizio in via principale e l'attenzione preminente rivolta alla funzio-

teresse nazionale o delle altre regioni). Sul tema G. VOLPE, *Art. 137, La disciplina del procedimento nel conflitto tra enti*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, 314 ss.

³⁴ L'on. Perassi (*Atti Ass. cost.*, 1442 ss.) riconobbe la possibilità di impugnare non un disegno di legge statale, secondo la procedura prevista per lo Stato nei confronti di un disegno di legge regionale, ma la legge statale dopo la pubblicazione, per cui l'impugnazione non si sarebbe collocata nel procedimento di formazione della legge, ma sarebbe stata successiva e, dunque, ogni eventuale discussione sarebbe stata rinviata all'esame delle competenze dell'Alta Corte costituzionale. Sul ruolo di Tomaso Perassi in Assemblea costituente si veda M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della Costituente*, in *Nomos*, 2018, 1 ss.

ne legislativa, ed in particolare ai limiti della funzione legislativa regionale, sono la diretta conseguenza dell'assenza di una visione globale dei rapporti fra il centro e le autonomie territoriali, visione che non prendeva in considerazione altri aspetti peculiari del rapporto tra Stato e regioni, connessi ai conflitti di competenza originatisi al di fuori dell'esercizio della funzione legislativa. Invero, in seno al Comitato di redazione si ebbe un lungo dibattito sull'applicazione anche ai regolamenti regionali della procedura seguita per i controlli e l'impugnazione delle leggi, dibattito che si concluse con l'accantonamento della questione, giustificato dalla circostanza che i regolamenti, in quanto atti esecutivi della legge, sono sottoposti al sindacato del giudice amministrativo, mentre è il controllo sulla fonte primaria ad assicurare la legittimità costituzionale dell'atto consequenziale.

I conflitti rilevanti restavano i conflitti sulle attribuzioni legislative tra Stato e regioni e ciò per una pluralità di motivi. Il carattere rigido della Costituzione imponeva la creazione di un organo speciale idoneo all'interpretazione ed all'applicazione dei principi in essa contenuti; inoltre, l'istituzione della forma di Stato regionale richiedeva un giudice in grado di dirimere i conflitti che sarebbero inevitabilmente sorti tra lo Stato e le regioni³⁵.

³⁵ Secondo un'impostazione che già era stata oggetto di riflessione da parte della Commissione Forti. Le prime riflessioni sul rapporto fra Stato regionale e giudice costituzionale sono in P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, 185 ss., poi seguite da S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via d'azione*, in *Giur. cost.*, 1965, 1962; F. BENVENUTI, *Impugnazione delle leggi dello Stato ed autonomia delle province di Trento e Bolzano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 563; L. ELIA, *Giustizia costituzionale*, cit., 355; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione fra lo Stato e le regioni e tra le regioni*, Milano, 1961, 9; G. MIELE, *Struttura delle regioni secondo la Costituzione*, in *Riv. amm.*, 1949, 83; C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 388; F. PIERANDREI, voce *Corte*, cit., 877; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 32. Conseguentemente si pose il problema dei soggetti titolari del potere di ricorrere alla Corte costituzionale, rispetto ai quali si prospettavano due ipotesi; secondo la prima il ricorso alla Corte doveva essere rimesso all'iniziativa di qualsiasi cittadino, secondo l'altra soltanto determinati organi (una delle Camere, il Governo, il Consiglio regionale) avrebbero potuto adire il giudice costituzionale per far dichiarare l'incostituzionalità della legge (*Atti Ass. Cost.*, VIII, 2017 ss.). Nel progetto della seconda sezione della seconda Sottocommissione con riferimento al giudizio in via principale prevalse l'idea dell'azione promossa da "chiunque", entro un anno dalla pubblicazione della legge, con esame preliminare da parte della stessa Corte delle domande di dichiarazione di incostituzionalità.

La definizione delle competenze della Corte costituzionale ebbe il primo momento di sintesi con la proposta Calamandrei-Leone, in base alla quale la Corte avrebbe dovuto giudicare non solo sulla costituzionalità delle leggi statali e regionali, ma anche sulla costituzionalità degli atti amministrativi statali e regionali (oltre che sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato e sulla responsabilità civile e penale del Presidente della Repubblica e dei ministri). In sede di discussione di tale proposta, tuttavia, la competenza sulla costituzionalità degli atti amministrativi venne soppressa sul duplice presupposto che, essendo atti esecutivi della legge, non possono porsi in contrasto diretto con la Costituzione e che il sindacato sugli stessi ricade nella giurisdizione del giudice amministrativo o ordinario. Il timore di creare una sovrapposizione fra il giudice costituzionale ed il giudice comune (ordinario o amministrativo) in ordine alla cognizione degli atti amministrativi statali e regionali è stato ritenuto un motivo assorbente per limitare la cognizione della Corte agli atti legislativi. In questa prima fase dei lavori in Assemblea costituente non era ancora perfezionata l'idea della sottoposizione al sindacato della Corte delle questioni inerenti alle competenze amministrative fra Stato e regioni, che restavano affidate alla cognizione del giudice amministrativo³⁶.

I diversi ostacoli incontrati nella definizione del giudizio in via principale³⁷ denotavano, in realtà, le difficoltà in cui si trovava a lavo-

³⁶ Al contempo, il Comitato di Redazione modificò l'aspetto soggettivo del ricorso in via principale; la nuova formulazione del giudizio in via principale prevedeva al posto del "chiunque" del progetto della Sottocommissione l'indicazione dei soggetti titolari dell'azione, ovvero il Governo, cinquanta deputati, un consiglio regionale, non meno di diecimila elettori o un altro ente o organo a ciò autorizzato dalla legge sulla Corte costituzionale. Cfr. V. FALZONE-P. GROSSI, *Assemblea I. Assemblea costituente italiana*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 370 ss.

³⁷ In Assemblea plenaria si avvertì l'esigenza di restringere la portata dei ricorsi diretti, nel timore di un utilizzo degli stessi secondo una logica di ostruzionismo politico rispetto alla volontà del legislatore statale; l'emendamento presentato da Mortati investiva l'intero assetto del giudizio in via principale e prevedeva che la Corte potesse essere adita da chi ritenga lesa una situazione giuridica soggettiva (diritto o interesse legittimo), mentre il ricorso del Governo e di un decimo dei membri di ciascuna Camera prescindeva dall'interesse concreto, atteggiandosi come ricorso astratto per la tutela della costituzionalità dell'ordinamento giuridico. La proposta di Mortati fu osteggiata dai costituenti della sinistra, secondo i quali le limitazioni apportate all'iniziativa diretta avrebbero compromesso le possibilità per i meno abbienti di poter ricorrere alla Corte costituzionale. La situazione di scontro si risolse con quello

rare l'Assemblea plenaria: in primo luogo emergevano le criticità della situazione politica di quel periodo, a fronte delle quali l'Assemblea non era più in grado di rispondere con quella capacità di sintesi e mediazione che al contrario aveva contraddistinto l'operato dei costituenti su altri aspetti salienti che si erano trovati ad affrontare. La definizione delle competenze della Corte veniva, così, devoluta al legislatore costituzionale ed ordinario, manifestando l'intenzione di voler rinviare ad altra sede la trattazione di temi istituzionali fondamentali per il successivo sviluppo dell'ordinamento statale. Il giudizio sulle leggi, che per la prima volta veniva istituito in Italia, diventava un "guscio vuoto" che il Parlamento avrebbe potuto riempire, plasmandone *ex novo* la struttura, le funzioni e le finalità³⁸.

L'impostazione della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, oscilla così fra la definizione del giudizio in via principale come forma di controllo giurisdizionale di costituzionalità della legge, rivolto ad una "astratta" tutela costituzionale dell'ordinamento giuridico, ovvero come controllo "concreto" avente ad oggetto un'asserita violazione di una sfera di competenza legislativa³⁹. Il dibattito sul giudizio in via principale rappresenta dunque il primo indice di valutazione del più ampio tema dei conflitti fra Stato e regioni, denotando, da un lato, il *favor* verso lo Stato e la tutela dell'interesse unitario, e riservando, dall'altro, una maggiore attenzione al riparto di competenze legislative.

che fu definito un "clamoroso colpo di mano", ovvero l'approvazione dell'emendamento Arata che proponeva di rinviare ad una legge successiva la definizione dei modi e dei termini dei giudizi di costituzionalità delle leggi. Cfr. A. MORO, *Atti Ass. Cost.*, V, 4310 ss.

³⁸ In tal senso G. VOLPE, *Art. 137*, cit., 327 ss. In questo momento di frattura, il Comitato di redazione torna ad assumere il ruolo di sintesi e compromesso fra le diverse istanze presenti in Assemblea costituente, attraverso la definizione di un articolato progetto sui ricorsi alla Corte costituzionale che prevedeva un ricorso incidentale, in cui la questione di costituzionalità viene sollevata nel corso di un giudizio, d'ufficio o da una delle parti, laddove il giudice *a quo* non la ritenga manifestamente infondata; un ricorso diretto e concreto promosso dal cittadino o dall'ente leso in modo diretto ed attuale in un suo diritto o interesse legittimo; un ricorso collettivo o astratto, promosso dal Governo o da un quinto dei componenti di una Camera o da tre consigli regionali.

³⁹ Così G. VOLPE, *Art. 137*, cit., 333.

5. Il dibattito sui conflitti di attribuzione fra Stato e regioni in Assemblea costituente

La tendenza, già emersa in occasione del giudizio in via principale, volta da un lato a ridimensionare il ruolo delle regioni e dall'altro ad evitare sovrapposizioni rispetto al campo della giustizia amministrativa, contraddistingue anche il dibattito sui conflitti di attribuzione in Assemblea costituente. Soltanto in seno al Comitato di redazione⁴⁰ venne aggiunta, fra le competenze della Corte costituzionale, la previsione dei conflitti di attribuzione, ma non è possibile risalire alle motivazioni che condussero a questo esito, in ragione dell'assenza di verbali delle riunioni del Comitato⁴¹. Tuttavia, l'impostazione conferita dal Comitato ai conflitti di attribuzione denota alcuni fondamenti logici della scelta, che si basano principalmente sul riconoscimento delle regioni quali enti costituzionali caratterizzanti la nuova forma di Stato ed essenziali per la configurazione dello Stato ordinamento⁴².

Da tale impostazione deriva l'assimilazione dei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni ai conflitti fra i poteri dello Stato, conflitti in cui l'intervento del giudice costituzionale si giustifica in ragione pro-

⁴⁰ Nei progetti presentati nella seconda Sottocommissione (Conti, Calamandrei e Patricolo) vi è la proposta di attribuire alla Corte costituzionale la competenza a giudicare dei conflitti fra poteri e fra lo Stato e le regioni, sebbene nel testo deliberato venne meno ogni riferimento ai conflitti di attribuzione. Questi trovarono una esplicita previsione nel testo della Commissione che confluì nel dibattito in Assemblea. Gli emendamenti proposti in questa sede (Condorelli, Tosato, Mortati e Persico) furono nel senso di distinguere i conflitti fra poteri rispetto ai conflitti di giurisdizione che restavano di competenza delle Sezioni unite della Cassazione, ma non ebbero seguito perché, come ebbe a precisare Ruini, l'espressa previsione che il conflitto sarebbe incorso fra i poteri dello Stato valeva ad escludere che esso potesse riferirsi ai conflitti di giurisdizione, in quanto intercorrenti all'interno di uno stesso potere. Sul punto F. BERTOLINI, *Commento all'art. 134, 2° alinea della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di M. OLIVETTI-R. BIFULCO-A. CELOTTO, III, Torino, 2006.

⁴¹ Sul punto E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 32; S. BOVA, *L'elaborazione della Carta costituzionale nel "Comitato di redazione"*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, Bologna, 1979, 305 ss.

⁴² In questo senso si vedano M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., 107 ss.; A. PIZZORUSSO, voce *Organizzazione dei pubblici poteri*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 151 ss.; G. VOLPE, *L'ingiustizia delle leggi*, cit., 165, con ampi riferimenti alla dottrina tedesca; ID., *Art. 137*, cit., 369 ss.

prio della natura dei soggetti coinvolti. La sottrazione alla Corte costituzionale della competenza a giudicare della legittimità costituzionale degli atti amministrativi statali e regionali, infatti, aveva determinato una lacuna nella giustiziabilità degli atti in rapporto a tutte quelle ipotesi in cui si fosse verificata una violazione della ripartizione costituzionale delle competenze (non legislative). Affiorava così la distinzione fra il giudice della legalità, ovvero sia il giudice amministrativo, chiamato a decidere in ordine alle controversie amministrative fra Stato e regioni o fra regioni, ed il giudice della costituzionalità, cioè la Corte costituzionale, quale unico giudice legittimato, sulla base del sistema accentrato, ad interpretare i principi e le disposizioni della Costituzione ed applicarle anche ai conflitti⁴³. In questo modo la categoria dei conflitti fra Stato e regioni viene a rispondere all'esigenza di sottoporre al giudizio della Corte costituzionale anche gli atti coinvolgenti le sfere di attribuzione non legislative di Stato e regioni delineate dalla Costituzione, secondo lo schema di un controllo concreto sugli stessi finalizzato alla risoluzione di conflitti sorti fra enti costituzionali. Emerge, così, un dato sul quale si tornerà più avanti e che riguarda la particolare connotazione delle regioni quali autonomie costituzionalmente riconosciute, connotazione a partire dalla quale è possibile comprendere l'evoluzione dei conflitti intersoggettivi e la caratterizzazione degli stessi come rimedio volto a tutelare il riparto delle competenze amministrative di Stato e regioni, ma anche a definire la portata ed il significato del concetto di autonomia regionale.

Il fatto che il dibattito in Assemblea costituente si sia concentrato sul giudizio in via principale, e che si sia solo incidentalmente posto il problema di un sindacato sugli atti non legislativi di Stato e regioni, è un indice dimostrativo delle perplessità che aleggiavano in tale contesto in merito all'introduzione dei conflitti intersoggettivi, in ragione dell'esistenza nell'ordinamento di rimedi giurisdizionali idonei a conoscere dei conflitti fra Stato e regioni⁴⁴. Tuttavia ragioni politiche e tecniche furono alla base dell'inserimento dei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni fra le competenze della Corte costituzionale; fra le prime si può annoverare la necessità di approntare idonei strumenti di difesa contro le spinte centrifughe delle autonomie⁴⁵, a tutela del prin-

⁴³ Sull'oggetto costituzionale dei conflitti di attribuzione si vedano F. PIERANDREI, voce *Corte*, cit., 885 ss. e M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., 17 ss.

⁴⁴ Così BERTONE, NITTI e PERSICO, in *Atti Ass. Cost.*, 4203 ss.

⁴⁵ Cfr. gli interventi in Assemblea costituente di Condorelli e Rossi, in *Atti Ass.*

cipio di unità della Repubblica; fra le seconde rientra la considerazione circa la natura costituzionale delle autonomie regionali e delle competenze loro assegnate, la quale richiedeva una corrispondente garanzia giurisdizionale di rilievo costituzionale. L'incertezza esistente nel momento genetico dei conflitti di attribuzione è resa ancor più evidente dall'atteggiamento dei giudici comuni rispetto alle controversie fra Stato e regioni: se infatti il Consiglio di Stato riteneva sussistente la propria giurisdizione sui conflitti di attribuzione anche nelle ipotesi di illegittimità dell'atto per violazione delle disposizioni costituzionali in tema di riparto delle competenze, la Cassazione tendeva ad assegnare alla Corte costituzionale la competenza esclusiva sui tali conflitti⁴⁶.

Il dibattito sulla nascita dei conflitti intersoggettivi denota, dunque, la complessità del giudizio, dovuta ad una pluralità di fattori; in primo luogo emergeva la necessità di tutelare il ruolo dello Stato rispetto alle neoistituite regioni, necessità che veniva avvertita principalmente sul piano dell'esercizio della funzione legislativa, ma che affiorava anche nelle dinamiche che coinvolgevano l'assetto delle competenze amministrative; in secondo luogo l'articolazione del procedimento, impostato secondo lo schema della *Staatsgerichtsbarkeit*, faceva presagire il problema delle interferenze fra il giudizio sui conflitti intersoggettivi e la giurisdizione comune (ordinaria e amministrativa), in ragione del fatto che non poteva escludersi il sindacato del giudice amministrativo (e in talune ipotesi anche del giudice ordinario) rispetto agli atti sottoposti alla cognizione della Corte in sede di conflitto intersoggettivo.

Le interferenze fra i giudizi, che, come si vedrà, caratterizzeranno l'evoluzione e lo sviluppo dei conflitti intersoggettivi fino ai giorni nostri, presuppongono un'*actio finium regundorum* volta a definire i conflitti fra enti, sia dal punto di vista dell'incidenza del giudizio sulle dinamiche dei rapporti fra Stato e regioni, a partire dalle prime decisioni della Corte in materia, sia dal punto di vista delle caratteristiche principali che connotano il giudizio. La delimitazione del giudizio sui conflitti e l'individuazione delle peculiarità che lo contraddistinguono

Cost., 4227 ss., i quali ritenevano necessario controllare e contrastare l'impulso delle regioni a trasformarsi in enti sovrani, come peraltro testimoniavano le tensioni in atto con la Sicilia.

⁴⁶ Sul punto S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, Milano, 1985, 63 ss. Nella giurisprudenza amministrativa si vedano Cons. giust. amm. reg. sic., 28 giugno 1953, n. 15, e Cons. Stato, 27 febbraio 1954, n. 11; per la Cassazione, S.U., 15 marzo 1965, n. 763.

costituiscono pertanto la premessa a partire dalla quale valutare il rapporto e le interrelazioni con gli altri giudizi comuni.

PARTE SECONDA

PER UN'ACTIO FINIUM REGUNDORUM

6. Il ruolo dei conflitti di attribuzione nelle dinamiche dei rapporti fra Stato e regioni

Come visto, il riconoscimento costituzionale dei conflitti di attribuzione non ha eliminato i dubbi sulla previsione di una competenza della Corte *in limine* rispetto al giudizio comune (amministrativo o ordinario); tali dubbi venivano al contrario nutriti dall'incertezza sulla natura giuridica dei neocostituiti enti territoriali⁴⁷. I maggiori riferimenti in questa materia provenivano dai sistemi tedesco, austriaco e svizzero⁴⁸, nei quali il controllo sulla competenza costituzionalmente ripartita era affidato in via esclusiva ad un "tribunale"⁴⁹. È dunque soprattutto nei sistemi costituzionali di lingua tedesca che può essere rinvenuta l'esperienza sul piano comparato più simile rispetto a quella italiana, con la differenza non trascurabile della natura federale sia della Costituzione austriaca, sia della Costituzione di Bonn, le quali contengono disposizioni dettagliate in materia di conflitti, che lasciano al legislatore ordinario un margine più ristretto di disciplina della materia rispetto a quanto avvenuto in Italia⁵⁰.

Dal suo canto, l'esperienza degli Stati Uniti si mostra utile in ra-

⁴⁷ In questo senso, tra gli altri C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 760; L. PALADIN, *La potestà legislativa*, cit., 246.

⁴⁸ Cfr. S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 34 ss.

⁴⁹ Sul punto si veda C. MORTATI, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'ordinamento regionale*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, 401 ss., il quale, con riferimento al regionalismo italiano, riteneva che il funzionamento dell'organizzazione era espressione di solide strutture di decentramento efficacemente inserite all'interno dell'organizzazione dello Stato centrale.

⁵⁰ In questi sistemi si richiede la sussistenza di una vera e propria controversia che abbia ad oggetto una difforme interpretazione delle norme costituzionali sulla competenza, definita con una pronuncia di accertamento, costitutiva o di condanna.