

## Introduzione

Volendo fornire, nelle pagine iniziali di questo lavoro, una definizione di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato si può affermare che esso si verifica fra organi o soggetti costituzionali che, nell'esercizio dei poteri disciplinato dalle norme costituzionali, violino i limiti di competenza agli stessi spettanti con relativa invasione e menomazione delle potestà proprie di altri organi o soggetti costituzionali.

Risulta fondamentale fornire altresì, per dovere di completezza e di chiarezza, la nozione di poteri dello Stato: essi sono tutti gli organi, non conta se costituzionali o a rilevanza costituzionale, che comunque concorrano, anche solo per una frazione di “competenza costituzionalmente tutelata”, alla decisione nel ciclo funzionale<sup>1</sup>. Strettamente correlata all'istituto del conflitto di attribuzione è la differenza fra attribuzione e competenza dell'organo costituzionale; con attribuzione si intende la titolarità di un potere in forza dell'assegnazione riconosciutagli dalla Carta Costituzionale, titolarità che è fonte di diritti e doveri costituzionali (*Rechte und Pflichten*), con competenza si intende la misura delle attribuzioni e l'esercizio effettivo delle stesse, disciplinata dalla legge, dalle consuetudini o dalle convenzioni.

Dopo questa breve introduzione concettuale è bene rilevare che i conflitti costituzionali e le crisi che hanno prodotto, anche in tempi in cui non troviamo tracce di costituzioni scritte, hanno favorito l'evoluzione degli attuali sistemi politici e costituzionali. La positivizzazione delle Costituzioni fornisce una risposta a molteplici necessità, tra cui lo stabilire in maniera certa la separazione dei poteri fra gli organi di vertice e le relative attribuzioni, sulla scorta della tripartizione dei poteri effettuata da Montesquieu nella sua celebre opera “*L'Esprit de Lois*”; in questo modo si evita da una parte l'insorgere di conflitti fra organi costituzionali e dall'altra le conseguenze di questi conflitti, che sfociano per lo più in sanguinose guerre civili.

---

<sup>1</sup> A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2019, pag. 308

In un primo momento l'organo istituzionale che sostituisce la piazza nella risoluzione dei conflitti costituzionali era il Parlamento<sup>2</sup>, il quale ben presto mostra i suoi limiti riguardo la nuova funzione svolta, essendo anch'esso potere e parte in gioco nei conflitti fra organi di vertice. Riprova dell'inadeguatezza del Parlamento nella risoluzione delle vertenze fra organi di vertice viene fornita dalle esperienze dittatoriali che sconvolsero l'Europa del XX secolo. Le Assemblee Parlamentari infatti non sono più centro rappresentativo dei vari interessi sociali, per lo più borghesi, ma diventano semplici organi sottoposti al volere del *Diktator* e del partito di maggioranza, quindi esautorate delle loro funzioni all'interno degli ordinamenti.

Per evitare gli sconvolgimenti e i disastri successivi alle due esperienze belliche e il ripetersi delle esperienze totalitarie, le nuove Assemblee Costituenti optano per la promulgazione di Costituzioni rigide<sup>3</sup> in cui, oltre a essere prevista la sottoposizione al diritto anche degli organi di vertice, sono previste procedure rinforzate assai più complesse per la loro modifica; a differenza delle costituzioni flessibili, ottriate dal sovrano e modificabili tramite legge ordinaria, le nuove costituzioni permettono la loro modifica al legislatore solo successivamente a procedure complesse, scandite nei modi e nei tempi solo ed esclusivamente dalla legge, ne è riprova l'articolo 138 della Costituzione Italiana del 1948.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> R. BIN, *Conflitti Costituzionali*, in Treccani, 2007, pag. 1.

<sup>3</sup> Di diverso avviso Calamandrei, il quale riteneva che “*se durante il periodo in cui il fascismo diede l'assalto allo Stato italiano fosse esistita una Costituzione rigida, il fascismo avrebbe egualmente conquistato il potere dando l'assalto, anziché alle Camere legislative, alla Corte di garanzia (Corte Costituzionale)*”.

<sup>4</sup> L'articolo 138 della Costituzione afferma: “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. II. Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. III. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei

Il legislatore del dopoguerra riconosce inoltre grande importanza ad un nuovo organo giudicante: la Corte Costituzionale, alla quale era demandata la garanzia della corretta applicazione della legge rispetto alla Costituzione e la risoluzione dei conflitti che nascevano fra gli organi di rango costituzionale, quest'ultima funzione verrà trattata in maniera approfondita nel corso delle pagine che seguono.

Si può in linea di massima affermare che l'introduzione della Corte Costituzionale, quale giudice terzo chiamato a garantire il rispetto del riparto di competenze mediante la chiarificazione in via giurisprudenziale delle funzioni effettivamente riconosciute ai soggetti costituzionali, è un'esperienza comune e affermata negli stati democratici, rispondente alla necessità di evitare la concentrazione dei poteri nelle mani di pochi attori costituzionali. Sul punto è utile richiamare quanto scriveva Montesquieu, ossia: *“Chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [...]. Perché non si possa abusare del potere occorre che [...] il potere arresti il potere”*<sup>5</sup>

Ma non si deve pensare alla Corte Costituzionale come ad un organo distante e distaccato dagli altri attori costituzionali, né tantomeno avulso dalle vicende storiche e sociali in cui la stessa agisce, in quanto opera sinergicamente con gli altri organi costituzionali in un contesto di mutua e leale collaborazione.

Il principio di leale collaborazione è stato introdotto inizialmente dalla Corte Costituzionale in via giurisprudenziale con la sentenza n. 49 del 1958<sup>6</sup>

---

suoi componenti. IV. Deroghe all'articolo 138 Cost. sono state previste dal legislatore costituzionale con le Leggi Costituzionali n° 1/1993 e 1/1997.”

<sup>5</sup> MONTESQUIEU, *De l'Esprit de Lois*, libro XI, cap. IV (Paris, Éd. Garnier Frères, 1961, p. 162).

<sup>6</sup> La sentenza citata della Corte Costituzionale riguarda un giudizio di legittimità costituzionale instaurato dal Governo contro la Regione Sardegna. Il giudice delle leggi decideva che: “D'altra parte, poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato - che è l'unico soggetto del demanio marittimo - mentre gli interessi della pesca sono stati affidati alla competenza esclusiva della Regione, è ovvia l'esigenza d'una stretta

e applicato al rapporto fra Stato e Regioni, successivamente traslato anche al rapporto fra enti costituzionali, di cui ne sono esempio emblematico le sentenze della Corte Costituzionale nn. 379 del 1992<sup>7</sup> e 110 del 1998<sup>8</sup>, infine positivizzato nell'articolo 120 comma 2 della Costituzione<sup>9</sup>, novellato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, di attuazione della Riforma Bassanini, che modifica nelle fondamenta il Titolo V della Costituzione, in particolare gli articoli che vanno dal 114 al 117, che prevedono ora un nuovo assetto di competenze esclusive e concorrenti fra Stato e Regioni in un'ottica, appunto, di leale collaborazione. Ad oggi il principio di leale collaborazione,

---

collaborazione fra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca. Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione - del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali - può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene.”

<sup>7</sup> In questa sentenza, la Corte Costituzionale decide di un conflitto di attribuzione relativa al procedimento di conferimento di uffici direttivi nella magistratura ordinaria che si svolge congiuntamente tra il Consiglio superiore della Magistratura e il ministro della Giustizia. La Consulta sancisce che: “l'attività di concertazione deve svolgersi secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in relazione alla specifica proposta da formulare, quanto in relazione a pregresse proposte riguardanti lo stesso magistrato o lo stesso incarico. Le parti, inoltre, non possono dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui e insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni.”

<sup>8</sup> La sentenza citata della Corte Costituzionale riguarda un giudizio per conflitto di attribuzione fra Governo e autorità giudiziaria, sul rispetto del segreto di stato da parte del Pubblico Ministero agente. Il giudice delle leggi sancisce che: “Fermo il principio di legalità, i rapporti tra Governo e autorità giudiziaria debbono essere ispirati a correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti. Entro questo quadro, non potrebbe ad esempio l'autorità giudiziaria aggirare surrettiziamente il segreto opposto dal Presidente del Consiglio, inoltrando ad altri organi richieste di esibizione di documenti dei quali le sia nota la segretezza formalmente opposta.”

<sup>9</sup> L'articolo 128, comma 2 della Costituzione così recita: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.”

considerato il “*grasso che permette agli ingranaggi di scorrere*”<sup>10</sup>, è declinato come “*reciproco coinvolgimento istituzionale*” e “*necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale*”<sup>11</sup>, che favorisce la cooperazione fra i soggetti costituzionali, di cui si parlerà in maniera approfondita nei prossimi capitoli. Sempre in merito alla leale collaborazione, come rilevato da autorevole dottrina, il giudizio sul conflitto non riguarda più la spettanza del potere, ma si trasforma in un giudizio di fatto sul come il potere è concretamente esercitato<sup>12</sup>.

Qualora manchi la collaborazione fra poteri e si determini uno sconfinamento di competenze, la Corte Costituzionale mediante gli strumenti predisposti dal legislatore interviene e ristabilisce l’equilibrio fra poteri così da assicurare il buon funzionamento della macchina democratica, onde evitare che un organo corroda le attribuzioni di altro organo con relativo accentramento di potere nelle proprie mani; a parere dello scrivente è proprio quest’ultimo aspetto che il legislatore costituente del 1948 ha voluto in tutti i modi evitare, provvedendo da una parte a separare i poteri e dall’altra parte a imbrigliare fra loro gli stessi, così da renderli autonomi, ma dipendenti l’uno dall’altro.

Strettamente collegato al principio di leale collaborazione è il principio di sussidiarietà, consacrato con la riforma del Titolo V della Costituzione agli articoli 118 e 120, in forza del quale l’ente di livello superiore può sostituirsi all’ente di livello inferiore nelle sue funzioni e nelle sue attribuzioni, nel caso in cui queste non possano essere ottemperati dall’ente inferiore ovvero vengano realizzate più adeguatamente dall’ente superiore. A tal proposito occorre rilevare che “*un ente può legittimamente*

---

<sup>10</sup> BIN R., Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002, 6.

<sup>11</sup> Sentenza n. 213 del 2016 della Corte Costituzionale.

<sup>12</sup> G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia Costituzionale II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Milano, il Mulino, 2018, pag. 298.

*subentrare ad un altro a condizione che il sostituendo ente sia posto nelle condizioni di rimediare alla propria inerzia*<sup>13</sup>. In questo modo il principio di leale collaborazione opera da irrinunciabile condizione procedurale nei casi in cui l'ente passivo subisca una *capitis deminutio* delle proprie attribuzioni a favore dell'ente superiore. Grazie al modello della "attrazione in sussidiarietà"<sup>14</sup> la Corte Costituzionale ha mitigato la rigidità di cui all'articolo 117 della Costituzione, si permette così nella fattispecie concreta la possibilità per il legislatore statale di intervenire in una materia regionale, persino residuale<sup>15</sup>, senza che ciò dia origine ad uno sconfinamento di competenza.

Ma nella pratica di tutti i giorni occorre rilevare come si assista non solo a manifestazioni di sfiducia dei privati nei confronti delle istituzioni, ma anche fra istituzioni stesse, i cui rapporti sono attualmente contraddistinti da una sfiducia reciproca che arreca danni all'unità dell'ordinamento e produce

---

<sup>13</sup> In questo senso Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione*, in Digesto IV ed., Discipline pubblicistiche, Agg. VI, Torino, Utet, 2015, pag. 241-267.

<sup>14</sup> Celebre a tal proposito la sentenza 303 del 2003 della Corte Costituzionale che ha inaugurato il modello della "attrazione in sussidiarietà".

<sup>15</sup> Utile risulta a tal proposito la sentenza n. 6 del 2004, nella quale la Corte afferma: "Proprio per la rilevanza dei valori coinvolti, questa Corte ha quindi affermato, nella medesima sentenza, che una deroga al riparto operato dall'articolo 117 Cost. può essere giustificata "solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata". In altri termini, perché nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni."

un depauperamento dei rapporti fra gli stessi<sup>16</sup>, come dimostrano le recenti sentenze della Consulta sul tema della leale collaborazione.<sup>17</sup>

In prospettiva storica, volgendo un occhio alla storia dei conflitti costituzionali nel nostro ordinamento, si può notare come l'istituto è inizialmente poco utilizzato, se non desueto. Sono infatti solo 141 le pronunce di merito emanate dalla Corte negli anni che vanno dal 1965 al 1998. Ma dal 1998 si determina un'inversione paradossale, difatti sono 174 le pronunce nel merito della Consulta fra il 1998 e il 2002 riguardanti la risoluzione di conflitti di attribuzioni. Fra il 2009 e il 2018, le pronunce nel merito della Corte sui conflitti costituzionali sono state "solo" 35; non è un dato che deve far preoccupare in quanto si tratta della "punta visibile di un iceberg sommerso più esteso"<sup>18</sup>, molti conflitti infatti vengono bloccati sul nascere dalla Corte Costituzionale, vengono minacciati e poi ritirati o non presentati dagli organi costituzionali. Ad avviso dello scrivente in quest'ultimo caso a prevalere è la ricerca della soluzione per via politica e non giurisdizionale che assicura un migliore dialogo fra gli organi costituzionali. La dialettica fra organi costituzionali è sicuramente basata sulle prerogative reali e sulla forza politica insita in ciascun organo in un determinato periodo storico. Ne discende che se da una parte viene favorita una soluzione incentrata sull'accordo e sul compromesso, dall'altra parte gli attori costituzionali devono sempre agire nel rispetto delle "regole del gioco", di quel sistema di pesi e contrappesi (*checks and balances*) che funge da architrave per l'intero assetto costituzionale dei poteri. A favorire l'utilizzo sempre più frequente dell'istituto del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato fu l'interpretazione apprestata dalla Consulta dell'articolo 37 della Legge n. 87

---

<sup>16</sup> In questo senso, G. BELFIORE, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. II, Giuffrè Editore, Roma, 2011, 363.

<sup>17</sup> Cfr. le sentenze della Corte Costituzionale nn. 251/2016, 28/2018, 71/2018 e da ultimo 83/2019.

<sup>18</sup> A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2019, pag. 307.

del 1953, il quale al primo comma stabilisce: “Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali.” Il sostantivo “potere” è declinato dalla Consulta sul terreno deontico, come “*un qualcosa che inerisce alla capacità giuridica nei suoi contenuti attivi di modifica della realtà preesistente*”<sup>19</sup>. Viene ora considerato organo soggetto del conflitto, grazie alla reinterpretazione effettuata dalla Consulta, quello dotato del potere giuridico di emanare atti che sono suscettibili di diventare definitivi<sup>20</sup>.

Nel prosieguo del lavoro verranno analizzati non solo i soggetti legittimati a proporre conflitto di attribuzione, ma anche l’oggetto del conflitto tra poteri e l’importanza che riveste la funzione interpretativa della Corte Costituzionale, analizzando la disciplina dei conflitti interorganici, che avvengono fra poteri dello Stato. Verranno inoltre approfonditi gli aspetti storici riguardanti la situazione italiana anteriormente all’entrata in vigore della Costituzione, con i relativi dibattiti in Assemblea Costituente, nonché il dibattito nelle Camere riguardo la legge 87 del 1953.

---

<sup>19</sup> A CERRI., *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pag. 309

<sup>20</sup> A CERRI., *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pag. 309.

## CAPITOLO I

### ORIGINI DELL'ISTITUTO

#### 1. La situazione italiana anteriormente al 1948

Nel 1846, precedentemente alla introduzione della Costituzione Repubblicana del 1948, viene emanato lo Statuto Albertino da Carlo Alberto, monarca del Regno di Sardegna. Lo Statuto Albertino è una costituzione di tipo flessibile, ottriata, quindi facilmente modificabile dal legislatore, che non ha positivizzato al suo interno la disciplina dei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato in quanto ne riconosce implicitamente la risoluzione mediante l'applicazione dei principi fondamentali dell'ordinamento ovvero facendo riferimento alla consuetudine, nata dai rapporti fra organi costituzionali.

Altra novità legislativa correlata al periodo storico di vigenza dello Statuto Albertino è l'introduzione della legge 3761 del 1877, la quale introduce: la regolazione dei conflitti di giurisdizione e attribuzione congiuntamente al riconoscimento della competenza a decidere di questi conflitti alle Sezioni Unite della neo istituita Corte di Cassazione, che sostituiva il Consiglio di Stato.<sup>1</sup> Inizialmente sono proponibili dinnanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione i conflitti fra giudici che contemporaneamente negano o affermano la propria giurisdizione, si parla a

---

<sup>1</sup> L'articolo 3 della legge n. 3761 del 1877 così stabiliva: "Appartiene esclusivamente alle sezioni di Cassazione istituite in Roma: I. Giudicare sulla competenza dell'autorità giudiziaria ogniqualvolta la pubblica Amministrazione usi del mezzo straordinario indicato negli articoli precedenti; II. Regolare la competenza tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa quando l'una o l'altra siansi dichiarate incompetenti; III. Giudicare dei conflitti di giurisdizione positivi o negativi fra i tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, non che della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere. IV. Sopra ricorso documentato, alle sezioni medesime diretto dalla parte più diligente, la Corte procede in via d'urgenza, osservate le norme stabilite per i regolamenti di competenza dagli articoli 110 e seguenti del Codice di procedura civile. La discussione è contraddittoria e pubblica. La decisione è presa a sezioni unite e costituisce sulla competenza giudicato irrevocabile."

tal proposito rispettivamente di conflitti negativi e positivi di giurisdizione, ovvero fra giudici e organi amministrativi, che contemporaneamente negano la propria competenza in materia, in questo caso si parla di conflitti negativi di competenza<sup>2</sup>. Occorre precisare che prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948 il termine conflitto è utilizzato in senso strettamente tecnico in quanto indica istituti diversi fra loro che hanno come fine quello di risolvere il contrasto fra due autorità o poteri in ordine alla determinazione delle rispettive competenze ed attribuzioni, distinguendosi conflitti interni o di competenza, fra autorità dello stesso potere o del medesimo ordine, conflitti esterni o conflitti di attribuzione, tra autorità od organi appartenenti a diversi poteri nell'esercizio di funzioni diverse, e conflitti di giurisdizione fra autorità giurisdizionale appartenenti ad ordini diversi.<sup>3</sup>

### **1.1. La situazione in Europa tra il XIX e il XX secolo**

Volgendo uno sguardo all'Europa del XIX secolo e in particolar modo all'Austria, la giustizia costituzionale sulla scorta delle teorie costituzionali kelseniane<sup>4</sup>, in antitesi con quelle schmittiane<sup>5</sup>, si occupa principalmente del controllo di costituzionalità delle norme. Il controllo degli atti politici, di converso, era riconosciuto di competenza dei giudici ordinari; questi atti possono essere sindacati per esigenze di economicità anche dal giudice costituzionale, ma secondariamente rispetto alla funzione primaria che il

---

<sup>2</sup> In questo senso, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia Costituzionale*, Torino, 2018, pag. 202.

<sup>3</sup> In questo senso S. GRASSI, in Digesto III ed., *Conflitti costituzionali, Discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989.

<sup>4</sup> H. KELSEN., *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, pag. 183

<sup>5</sup> Carl Schmitt nei suoi scritti fu fautore della teoria che proponeva la soluzione giurisdizionale delle controversie costituzionali da parte di una Corte Costituzionale creata ad hoc.