

RECENTI SVILUPPI IN TEMA DI RAPPORTI TRA GIUDIZIO AMMINISTRATIVO E CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI TRA LO STATO E LE REGIONI

di Lorenzo MANNELLI (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le interferenze tra giudizio amministrativo e conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni. — 2. L'analisi della giurisprudenza amministrativa: la separazione-indifferenza e la separazione-esclusione tra i due giudizi. L'orientamento della Corte costituzionale. — 3. Incidenza dei profili funzionali dei giudizi sugli indirizzi della giurisprudenza. — 4. Analisi dei diversi casi di interferenza tra giudizio amministrativo e conflitto di attribuzioni. Il problema del diritto di difesa in giudizio dei terzi e quello del contrasto di giudicati. — 5. Individuazione dei possibili rimedi agli inconvenienti segnalati. — 6. Conclusioni.

1. *Introduzione. Le interferenze tra giudizio amministrativo e conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni.*

Il problema dei rapporti che possono intercorrere tra il giudizio sul conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni, di competenza della Corte costituzionale, ed i giudizi « comuni », ordinari o amministrativi, non ha costituito sino ad oggi oggetto di attenzione da parte del legislatore. Manca infatti una qualsiasi regolamentazione normativa, sebbene il fenomeno non sia affatto marginale, né dal punto di vista della dimensione quantitativa né per lo spessore teorico delle questioni che suscita.

In effetti i punti di contatto, in special modo tra i giudizi amministrativi ed i conflitti costituzionali tra enti, non mancano, dal momento che uno stesso atto, da considerarsi invasivo della competenza costituzionalmente attribuita allo Stato o alla Regione, alla stregua dell'art. 39 l. 87/53, può ben essere (in astratto, ma anche in concreto) oggetto di un ricorso davanti al giudice

(*) Laureato in Giurisprudenza - Università di Pisa.

amministrativo, magari per gli stessi profili di incompetenza dedotti davanti alla Corte costituzionale ⁽¹⁾.

Non sfuggono all'evidenza i rischi di una parziale o totale sovrapposizione tra i giudizi e tra le decisioni da essi derivanti, tanto più se si considera che nelle due diverse sedi di giudizio possono operare soggetti differenti: lo Stato e le Regioni indifferentemente davanti alla Corte e al giudice amministrativo, e soggetti terzi (privati o pubblici, come ad esempio gli enti territoriali minori), che facciano valere un interesse legittimo, dinnanzi a quest'ultimo.

La necessità di un coordinamento appare pertanto in tutta la sua gravità, al fine di evitare conflitti teorici o pratici di giudicato, soprattutto in presenza di un notevole espandersi del contenzioso Stato-Regioni.

Le spiegazioni circa il mancato coordinamento legislativo tra giudizio sul conflitto e giudizio comune possono probabilmente farsi risalire all'originaria nozione di conflitto di attribuzione tra enti, così come veniva concepita dal legislatore del 1953. A tal proposito, come giustamente è stato rilevato ⁽²⁾, nell'attuazione della previsione dell'art. 134, 2° comma, Cost. fu privilegiato il criterio della separazione tra la giurisdizione amministrativa e quella della Corte costituzionale, sul presupposto che le controversie originate dalla violazione di norme costituzionali sulla competenza costituissero un ambito a sé stante nettamente distinto da quello relativo a tutte le restanti questioni da devolvere

⁽¹⁾ Rileva criticamente l'assurdità del cumulo tra le due diverse vie giurisdizionali, in assenza di un criterio di alternatività, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 365; sul punto cfr. anche F. SORRENTINO, *I rapporti tra lo Stato e le Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione*, *Quad. reg.*, 1987, 404; si vedano anche le osservazioni di G. GROTANELLI DE' SANTI, *Conflitti di attribuzioni e Regioni*, in *Giustizia e Regioni*, Padova, 1990, 105.

⁽²⁾ Cfr., in proposito, la ricostruzione dei lavori della Costituente fatta da G. VOLPE, *Garanzie costituzionali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1981, 371 ss.; in particolare, con riferimento al legislatore del 1953 e all'interpretazione sistematica da esso operata, S. GRASSI, *In tema di rapporti tra giudizio costituzionale sui conflitti intersoggettivi e giudizi comuni*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, 445; e più diffusamente S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, 39 ss.

alla cognizione del giudice amministrativo. In altre parole la competenza della Corte costituzionale fu ritagliata per sottrazione da quella dei giudici amministrativi, in ragione della specialità dei soggetti costituzionali interessati alla controversia costituzionale e delle norme costituzionali attributive della rispettiva competenza. Si tratta, come è confermato del resto dalla prima giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, della concezione del conflitto in termini di *vindicatio potestatis*, laddove il ricorrente rivendica a sé la titolarità in via esclusiva di una attribuzione costituzionale esercitata dall'altro ⁽³⁾. Racchiuso in tali angusti confini il conflitto non consentiva certo di prefigurare i rischi poi manifestatisi di una concorrenza tra giurisdizione amministrativa e costituzionale, sia per l'esiguità del campo di incidenza della fattispecie disciplinata (vuoi per le ridotte competenze regionali, vuoi per la limitazione del verificarsi dell'usurpazione di attribuzioni in pratica al solo settore amministrativo o degli atti giurisdizionali), sia per il limitato tasso di conflittualità in un'epoca in cui l'istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria era ancora ben lungi dall'essere realizzata.

La questione così delineata cambia notevolmente con il mutare della configurazione del conflitto a seguito della successiva evoluzione giurisprudenziale. Si passa così ad un concetto di conflitto c.d. da interferenza o da menomazione, fondato non tanto sulla rivendicazione di una competenza, ma volto a contestare le modalità di esercizio, il cattivo uso di un potere sicuramente spettante all'altro soggetto. Il conflitto, in altre parole non si instaura più sull'*an* dell'attribuzione costituzionale, ma sul *quomodo* dell'esercizio della stessa da parte del soggetto chiamato in causa ⁽⁴⁾. In tali ipotesi il ricorrente può addirittura essere del tutto privo di attribuzioni nella materia contestata (come nel caso di ricorsi delle Regioni contro un atto dell'autorità giudiziaria), e non è quindi in grado di porre a contenuto del suo *petitum* la rivendicazione di essa. Chiede piuttosto un sindacato sull'uso costituzionalmente illegittimo del potere, così come in concreto esercitato dal controinteressato, in modo tale da provo-

⁽³⁾ Valgano, per tutti, le considerazioni e la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale più antica svolte da S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 74 ss. Sul punto, cfr. altresì G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 339.

⁽⁴⁾ Cfr. S. GRASSI, *op. ult. cit.*, 185 ss.

care una lesione rilevante nella sfera delle attribuzioni costituzionali. Questa dilatazione delle competenze della Corte costituzionale in tema di conflitto intersoggettivo ha finito così per mettere in crisi la stessa impostazione dell'impianto legislativo del 1953, che non era in grado di assicurare meccanismi di raccordo fra i diversi tipi di giudizio proprio perché all'epoca interrelazioni non erano minimamente immaginabili.

Un ulteriore moltiplicarsi dei punti di contatto tra i due giudizi si ha in conseguenza anche della giurisprudenza costituzionale relativa all'ampliamento del parametro costituzionale del giudizio. Al riguardo è significativo che la definizione costituzionale delle competenze sia rimessa, come è ormai pacifico, non solo a norme di rango costituzionale in senso formale, ma anche a disposizioni di fonte inferiore e tuttavia idonee a dare alle prime attuazione o integrazione ⁽⁵⁾.

Perciò, in tutte le situazioni in cui si lamenta il « cattivo uso » di un potere o di una facoltà, purché coincidente con la lesione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente rilevanti, sempre più spesso si farà riferimento alla disciplina della competenza contenuta in atti quali le disposizioni di attuazione degli Statuti di autonomia speciale, i decreti di trasferimento di funzioni amministrative, le deleghe di funzioni, gli atti di indirizzo e coordinamento fino ad arrivare all'utilizzo di veri e propri principi-parametro, come la leale collaborazione o la legalità intesa in senso sostanziale ⁽⁶⁾. È evidente che l'impiego di norme integrative o attuative di parametri formalmente costituzionali, contenute in fonti di rango legislativo o regolamentare, estende l'area dei possibili ricorsi al giudice amministrativo; ciò tenderà a verificarsi ogni qual volta sia in gioco una posizione giuridica soggettiva, qualificabile in termini di interesse legittimo, che sia

⁽⁵⁾ In questo senso, per tutti, G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 347 ss.; per una rassegna dei più recenti sviluppi nella giurisprudenza costituzionale sul tema R. ROMBOLI, *Il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1990, 215 ss.

⁽⁶⁾ Per un esame della giurisprudenza su tali principi, con riferimento anche agli autori che se ne sono occupati, ci permettiamo di rinviare a L. MANNELLI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1993, 224 ss.

incisa da atti amministrativi inquadrabili nel complesso organizzatorio — proprio da tali norme delineato — delle competenze dello Stato, dei suoi organi e della Regione ⁽⁷⁾. In tutti questi casi può diventare difficile distinguere le situazioni in cui la violazione di norme sulla competenza, in relazione allo svolgersi di procedimenti, o all'esercizio di funzioni produca un vizio di « mera » illegittimità di un atto, da quelle che determinano invece una lesione di attribuzioni costituzionali rilevante in sede di conflitto.

Per tutti questi motivi è ragionevole affermare che l'impianto processuale modellato dalla legge 11 marzo 1953 n. 87 mostra, nel disciplinare il giudizio sui conflitti intersoggettivi, tutti i limiti di una impostazione teorica che si basa sulla separazione tra conflitto e processo amministrativo, laddove per di più il primo è concepito in chiave residuale rispetto all'altro ed alle rimanenti competenze della stessa Corte costituzionale. Ne risulta così una profonda inadeguatezza al sistema costituzionale vigente.

A ben vedere problemi del genere di quelli segnalati si pongono in realtà tutte le volte in cui si manifesta l'esigenza di coordinare l'attività di più complessi giurisdizionali tra di loro separati; di conseguenza sono astrattamente ipotizzabili alcune soluzioni, consistenti, come si è osservato ⁽⁸⁾, sostanzialmente: a) nel reperimento di strumenti processuali che consentano la realizzazione del *simultaneus processus*, al quale prendano parte tutti i soggetti comunque interessati alla soluzione del caso; b) nello stabilire un rapporto di pregiudizialità fra le questioni dedotte in un giudizio o nell'altro; c) nel regolare gli effetti delle decisioni nell'ipotesi in cui i giudizi si svolgano separatamente.

Tutte le vie sopra indicate sembrano obbedire ad un generale principio del diritto processuale volto a realizzare il duplice obiettivo dell'economia dei mezzi processuali ed ancor più la certezza del diritto attraverso l'eliminazione del rischio di un contrasto tra *res iudicatae*.

Si tratta adesso di verificare come da un lato la giurisprudenza comune e quella costituzionale, e dall'altro la dottrina, si

⁽⁷⁾ Sul punto si vedano le osservazioni di A. PISANESCHI, *Verso una interpretazione restrittiva del conflitto da « interferenza »*, *Giur. cost.*, 1988, I, 3339.

⁽⁸⁾ Così A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, voce del *Novissimo digesto*, App., 1980, II, 368; e G. VOLPE, *op. cit.*, 428.

rapportano al problema in esame, per trarre suggerimenti utili, già applicabili in concreto, alla risoluzione dei principali aspetti problematici.

2. *L'analisi della giurisprudenza amministrativa: la separazione-indifferenza e la separazione-esclusione tra i due giudizi. L'orientamento della Corte costituzionale.*

Il percorso attraverso la giurisprudenza dei giudici comuni, in particolare amministrativi, consente di mettere in luce una divaricazione di fondo in merito alla definizione del rapporto tra giudizio costituzionale sul conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e giudizio amministrativo.

Secondo un orientamento più risalente, i due tipi di giudizio si pongono in un rapporto di *separazione-indifferenza*, in base al quale, il ricorso alla Corte costituzionale rappresenterebbe non un mezzo alternativo, bensì soltanto uno strumento integrativo e rafforzativo del rimedio generale della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi⁽⁹⁾. In pratica lo Stato o la Regione, avrebbero la facoltà di scegliere quale rimedio porre in essere, senza che uno escluda di necessità l'altro. In particolare non esisterebbe una riserva esclusiva alla Corte costituzionale della cognizione sulle controversie attinenti le competenze attribuite dal-

(9) In questo senso è la giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione in sede di ricorso per motivi attinenti la giurisdizione del giudice amministrativo; cfr. Cass., sez. un., 10 novembre 1973, n. 2966, *Foro it.*, 1974, I, 361; Cass., sez. un., 28 maggio 1977, n. 2184, *id.*, 1977, I, 1352; Cass., sez. un., 20 maggio 1978, n. 2499, *id.*, 1978, I, 1638 con nota di C.M. BARONE. Nella giurisprudenza amministrativa seguono invece tale orientamento T.A.R. Emilia-Romagna, 24 giugno 1976, n. 363, *Le regioni*, 1977, 232, con nota di G. BERTI, *Conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo*; T.A.R. Lazio, sez. I, 19 aprile 1978, n. 369, *Foro it.*, 1979, III, 114; Cons. Stato, sez. IV, 27 settembre 1979, n. 732, *Le Regioni*, 1980, 718, con nota di A. NOCERINO GRISOTTI, *Ancora sui rapporti tra tutela giurisdizionale e conflitto di attribuzioni*; T.A.R. Veneto, 24 luglio 1980, n. 686, *Foro amm.*, 1981, I, 749; Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 1982, n. 699, *Giur. it.*, 1983, III, 1, 134; T.A.R. Lazio, sez. I, 12 novembre 1986, n. 1828, *Le regioni*, 1987, 258, con nota di V. ANGIOLINI, *Delega di funzioni: ancora sui rapporti tra giudizio amministrativo e conflitto costituzionale di attribuzioni*.

Per quanto riguarda la dottrina la tesi è fatta propria da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 5ª ed. riv. e agg., Padova, 1984, 453; la separazione tra i giudizi viene sostenuta « nei suoi termini più rigorosi » anche da A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 369; conformemente anche G. VOLPE, *op. cit.*, 431; e S. GRASSI, *In tema*, cit., 459.

la Costituzione, libero restando il soggetto che lamenta una lesione di queste ultime di rivolgersi indifferentemente alla Corte, o al giudice comune, a seconda della prospettazione contenuta nella domanda giudiziale da esso presentata ⁽¹⁰⁾. In siffatta ricostruzione teorica, dunque, non appare contraddittorio il fatto di ricorrere alla Corte costituzionale e, al tempo, stesso al T.A.R. impugnando il medesimo atto. Ciò del resto risulta perfettamente in sintonia con le asserite autonomia e separazione di funzioni che fanno capo rispettivamente alla giurisdizione amministrativa e alla Corte costituzionale nei conflitti tra enti. Nel primo caso infatti il sindacato giurisdizionale mira alla « repressione puntuale dell'atto illegittimo in ragione della sua intrinseca illegittimità, considerata questa come difformità dell'atto da norme dell'azione amministrativa poste anche a tutela del soggetto passivo del pubblico potere » ⁽¹¹⁾, e quindi alla tutela di una situazione sostanziale corrispondente alla figura dell'interesse legittimo, mentre per quanto attiene al conflitto, esso « pur muovendo necessariamente da un atto di uno degli enti invasivo della sfera di competenza costituzionalmente garantita all'altro, (...) tende soprattutto all'assetto (o al riassetto) complessivo dei rispettivi ambiti di competenza; assolve, cioè, pur mediante l'eliminazione dei fatti di turbativa (atti invasivi) una funzione costante di "regolamento" delle condizioni di coesistenza e di libero svolgimento di due potestà pariordinate » ⁽¹²⁾.

A siffatto indirizzo giurisprudenziale se ne contrappone uno più recente, che si è andato rafforzando in special modo nell'ultimo decennio ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ Particolarmente indicative nel senso considerato Cons. Stato, sez. IV, 27 settembre 1979, n. 732, cit., e T.A.R. Lazio, sez. I, 12 novembre 1986, n. 1828, cit. Di un certo rilievo, anche se non ripresa successivamente la distinzione operata da T.A.R. Emilia-Romagna, 24 giugno 1976, n. 363, cit., secondo cui la separazione tra i due giudizi è resa possibile dalla volontà delle stesse parti legittimate che si riflette sull'oggetto della controversia e non sulla qualità della situazione soggettiva fatta valere; la scelta di un simile criterio, del resto ormai abbandonato dalla stessa giurisprudenza amministrativa prevalente è criticata da L. AZZENA, *Conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo*, *Foro it.*, 1993, III, 367, nota 15, alla quale si rinvia per la ricostruzione della giurisprudenza amministrativa in materia.

⁽¹¹⁾ Cass., sez. un., 20 maggio 1978, n. 2499, cit.

⁽¹²⁾ Così Cass., sez. un., 20 maggio 1978, n. 2499, cit.

⁽¹³⁾ In questo senso si vedano: T.A.R. Lazio, sez. III, 10 marzo 1975, n.

Anche in questo caso non si mette in discussione il principio della separazione dei giudizi, ma si tenta di arginare i rischi di un percorso parallelo, ben presenti nella precedente ipotesi ricostruttiva. Un simile risultato sembra cogliersi mediante l'affermazione della cognizione esclusiva della Corte costituzionale nei casi in cui di debbano valutare vizi di incompetenza costituzionale, cui consegue la dichiarazione del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito. Con il modello che potremmo definire della *separazione-esclusione* si evitano le possibili sovrapposizioni tra i due diversi giudizi, facendo leva sulla tipicità e peculiarità della competenza della Corte costituzionale quale arbitro del riparto delle attribuzioni costituzionali dello Stato e delle Regioni, giusta la previsione dell'art. 134, 2° comma, Cost. Il giudizio della Corte è destinato quindi ad assorbire ogni questione che possa essere proposta davanti al giudice comune per vizio di incompetenza costituzionale, consentendo così, in via di prassi, alla giustizia costituzionale di prevalere sulle decisioni dei giudici amministrativi ⁽¹⁴⁾.

A questo secondo filone giurisprudenziale sembra inoltre corrispondere il prevalente orientamento della Corte costituzionale, improntato ad una particolare severità nel negare la propria competenza, e ritenere di contro sussistente quella esclusiva del giudice amministrativo, quando oggetto del ricorso sia un atto « meramente » illegittimo e tale da non causare alcuna lesione della sfera di attribuzioni costituzionali garantite al ricorrente.

Negli ultimi tempi il numero delle pronunce di inammissibi-

104, *Foro it.*, 1976, III, 356; T.A.R. Lazio, sez. I, 14 aprile 1975, n. 284, *Trib. amm. reg.*, 1975, I, 1070; Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 1984, n. 660, *Le Regioni*, 1985, 188, con nota di V. ANGIOLINI, *Nuovi sbocchi o nuovi problemi nel rapporto tra conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo?*; T.A.R. Lazio, sez. II, 31 maggio 1985, n. 1548, *Foro it.*, 1985, III, 252; T.A.R. Lazio, sez. II, 17 settembre 1985, n. 2295, *Le Regioni*, 1986, 754, con nota di V. COCOZZA, *Conflitto di attribuzioni, giudizio amministrativo, sindacato sul corretto esercizio del potere*; Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 1986, n. 133, *Foro amm.*, 1986, 80; T.A.R. Liguria, 15 novembre 1986, n. 593, *Quad. reg.*, 1987, 329; Cons. Stato, sez. VI, 6 aprile 1987, n. 244, *Foro amm.*, 1987, 1072; T.A.R. Sardegna, 16 luglio 1988, n. 1161, *Trib. amm. reg.*, 1988, I, 3208; T.A.R. Lazio, sez. III, 21 settembre 1991, n. 1160, *Foro it.*, 1993, III, 367 con nota di L. AZZENA, cit.; T.A.R. Lazio, sez. III, 1 ottobre 1991, n. 1211, *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 3780.

⁽¹⁴⁾ Cfr. sull'aspetto messo in evidenza le considerazioni di S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, voce del *Digesto disc. pubbl.*, III, 1989, 387.

lità per questo motivo parrebbe addirittura in crescita, probabilmente a causa della radicata prassi difensiva delle Regioni, le quali tendono ad impugnare lo stesso atto in entrambe le sedi, prassi che rappresenta in un certo senso il portato del primo indirizzo dei giudici comuni segnalato.

La Corte, muovendo correttamente dalla messa a fuoco del concetto di « cattivo uso » del potere ⁽¹⁵⁾, giunge a delimitare in maniera più precisa il confine tra le due giurisdizioni. Viene così ribadito che il livello costituzionale del conflitto, che, solo, giustifica la competenza di un organo come la Corte costituzionale, si realizza allorché nei confronti delle attribuzioni della parte ricorrente (Regione o Stato) sussista o venga prospettato un *vulnus*, sia nella forma estrema dell'esercizio arbitrario di potestà spettanti all'altro soggetto (usurpazione), sia nella meno radicale forma della turbativa di potestà, mediante l'illegittimo esercizio di attribuzioni proprie, da parte del soggetto che pone in essere l'atto invasivo. In questa linea la Corte, dopo aver superato la nozione restrittiva di conflitto tra enti come *vindicatio potestatis*, riconoscendo l'ammissibilità dei conflitti per interferenza, ha tracciato in maniera sempre più consapevole ed evidente una netta demarcazione tra il concetto di *atto invasivo*, suscettibile di dar vita ad un conflitto di attribuzione (anche per interferenza), ed *atto meramente illegittimo* da assoggettare agli ordinari rimedi della giustizia amministrativa ⁽¹⁶⁾. Ed esattamente sul crinale di confine corrente tra atto invasivo e atto illegittimo passa anche il criterio del riparto tra le competenze della Corte costituzionale e dei giudici comuni.

Di particolare chiarezza a tale scopo è la sentenza 24 novembre 1992 n. 473 della Corte costituzionale. In essa vengono individuati alcuni *test* di giudizio di estremo interesse. In primo

⁽¹⁵⁾ La tesi che invita ad una « rigorosa definizione del vizio di incompetenza costituzionale, come presupposto della giurisdizione della Corte costituzionale, da considerarsi riservata », è espressa da G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 365.

⁽¹⁶⁾ Così ha affermato Corte cost. 3 giugno 1992, n. 245, *Giur. cost.*, 1992, 1881, che: « ... per potersi esperire il rimedio del conflitto di attribuzione da parte di una Regione o di una Provincia autonoma, non è sufficiente che il "cattivo esercizio" del potere si manifesti in mera illegittimità dell'atto — sindacabile dal giudice amministrativo con i mezzi ordinari di tutela giurisdizionale — ma occorre anche che esso possa configurare una lesione o una menomazione delle competenze costituzionalmente garantite al soggetto ricorrente ».

luogo occorre verificare se il ricorso sia configurabile in termini di *vindicatio potestatis*, questione che, una volta risolta in senso affermativo, non comporta particolari problemi circa l'ammissibilità (il che equivale alla pacifica competenza della Corte) del ricorso. Secondariamente, perché possa identificarsi un conflitto per interferenza, occorre che il potere esercitato con l'atto invasivo — ancorché non sia oggetto di rivendica — determini in concreto un'illegittima compressione di un'attribuzione costituzionale (del soggetto che lamenta l'invasione) ed (un'altrettanto illegittima) espansione di altra attribuzione del soggetto invasore. Di conseguenza « è il riequilibrio di queste attribuzioni, alterato dall'illegittimo esercizio del potere estrinsecatosi nell'atto investito dall'impugnativa che lo strumento del conflitto mira a ripristinare per assicurare l'armonico svolgersi dell'attività amministrativa dello Stato e delle Regioni ». Se ne deduce quindi *a contrario* che, laddove non si realizzi l'asserita relazione di compressione-espansione di attribuzioni costituzionali degli enti interessati, si è in presenza di questioni riconducibili per una loro regolazione esclusivamente all'ambito della giurisdizione amministrativa. E questo orientamento, a quanto ci sembra, si è ormai sufficientemente stabilizzato ⁽¹⁷⁾.

3. *Incidenza dei profili funzionali dei giudizi sugli indirizzi della giurisprudenza.*

Come risulta dall'esame compiuto della giurisprudenza amministrativa e costituzionale il rapporto corrente tra i due giudizi oscilla tra una ricostruzione in termini di *separazione-indifferenza*, che consente il concomitante svolgimento di due processi

⁽¹⁷⁾ Estremamente puntuali nel dichiarare l'incompetenza della Corte a vantaggio di quella del giudice amministrativo sono Corte cost. 13 luglio 1990, n. 327, *Giur. cost.*, 1990, 2069; Corte cost. 24 maggio 1991, n. 217, *id.*, 1991, 1925; le già ricordate Corte cost. 3 giugno 1992, n. 245, *cit.*, e Corte cost. 24 novembre 1992, n. 473, *id.*, 1992, 4316, con nota di A. ANZON; Corte cost. 5 maggio 1993, n. 215, *Gazzetta Uff.*, 1993, 1^a s.s., n. 20; Corte cost. 5 maggio 1993, n. 218, *ibid.*. I principi affermati nelle precedenti pronunce erano in qualche modo già contenuti in Corte cost. 22 luglio 1976, n. 191, *Giur. cost.*, 1976, I, 1185; Corte cost. 27 giugno 1986, n. 152, *id.*, 1986, I, 1042; Corte cost. 19 maggio 1988, n. 559, *id.*, 1988, I, 2602; Corte cost. 30 giugno 1988, n. 731, *ibid.*, 3325, con nota di A. PISANESCHI, *cit.*, 3334; Corte cost. 30 giugno 1988, n. 747, *ibid.*, 3432.

aventi ad oggetto il medesimo atto, ed una in quelli di *separazione-esclusione*, dove il raccordo che ne deriva è frutto delle autonome valutazioni degli stessi organi giudicanti in ordine al difetto o meno della propria giurisdizione-competenza intesa in modo piuttosto rigoroso. Si può in merito anticipare che entrambe le soluzioni praticate comportano numerosi inconvenienti, su cui torneremo in seguito.

Ma prima è opportuno soffermarci ancora sull'individuazione dei punti di contatto che si possono cogliere tra i due giudizi, soprattutto per quanto attiene i rispettivi profili strutturali, per verificare tra l'altro, se vi siano rapporti tra questi ultimi e i modelli prefigurati della *separazione-indifferenza* e della *separazione-esclusione*.

Gli elementi strutturali da esaminare brevemente sono: i soggetti legittimati, l'oggetto, il *petitum* e la *causa petendi*.

Il punto di contatto tra giudizio sul conflitto e giudizio amministrativo per quanto riguarda l'elemento soggettivo è solo parziale. Infatti se nel primo le parti legittimate attive o passive possono essere solo quelle previste dall'art. 134 Cost., vale a dire Stato, Regioni e Province autonome, davanti al T.A.R. o al Consiglio di Stato si possono avere, oltre a quelli già menzionati, anche altri soggetti pubblici o privati.

L'oggetto poi, costituito da un atto amministrativo, illegittimo e/o invasivo di competenze costituzionali non è sempre fungibile rispetto ai due giudizi, dal momento che ad esempio con lo strumento del conflitto di attribuzione è possibile per la Regione impugnare anche atti provenienti dall'autorità giudiziaria.

Lo stesso *petitum* seppur apparentemente indirizzato, in entrambi i casi, all'annullamento dell'atto, a ben vedere si presenta profondamente diverso ⁽¹⁸⁾. Nel giudizio che si svolge davanti alla Corte costituzionale il ricorrente chiede l'accertamento della competenza costituzionale concretamente spettante in relazione a quel determinato atto, il che comporta, nell'ipotesi di mancata spettanza del potere — sia pure limitatamente alle modalità di esercizio — in capo al soggetto che ha posto in essere l'atto invasivo, il conseguente annullamento. Diversamente succede nel

⁽¹⁸⁾ Si vedano in proposito le osservazioni di S. GRASSI, *In tema*, cit., 461.

giudizio amministrativo, il cui *petitum* consiste principalmente nella richiesta di annullare l'atto viziato.

La *causa petendi* infine si differenzia nei due giudizi, essendo in un caso rappresentata dal diritto soggettivo o dall'interesse legittimo che si assumono lesi dall'atto, e fondandosi viceversa nell'altro sull'affermazione di una attribuzione costituzionale, rilevando qui solo in seconda battuta l'esistenza di un atto lesivo.

Da tali considerazioni si possono trarre alcuni ulteriori elementi da porre a raffronto con i dati fattuali.

L'aspetto soggettivo non sembra avere alcuna incidenza sulla scelta del giudice adito (Corte cost. o T.A.R.) almeno per lo Stato o le Regioni, mentre è determinante per i soggetti pubblici diversi da questi ultimi e per i privati, che non hanno accesso al conflitto di attribuzione. Un peso ben maggiore però il profilo soggettivo lo esercita nella genesi stessa del modello di *separazione-indifferenza* tra i giudizi, che poggia la sua *ratio* sulla necessità di salvaguardare tutte le posizioni soggettive, comprese quelle dei privati⁽¹⁹⁾, i quali non avrebbero sufficiente tutela dall'ordinamento, se fosse loro precluso non soltanto di adire una sede giudiziaria, ma anche di veder concludersi il giudizio dal quale pretendono soddisfazione per i diritti o gli interessi legittimi lesi da un vizio di incompetenza costituzionale.

L'altra notazione da farsi riguarda invece il rapporto diretto che esiste tra identità di *causa petendi* (almeno con riferimento all'incompetenza costituzionale) dei due giudizi e modello di *separazione-esclusione*. In effetti quando vi sia coincidenza per questo specifico motivo, vale a dire in ambedue i giudizi un atto è impugnato perché lesivo di competenze costituzionalmente garantite di Stato o Regioni, e indipendentemente dal fatto che nel giudizio amministrativo il ricorrente o una delle parti sia un sog-

(19) Che questa sia una delle principali preoccupazioni è posto in evidenza con estrema lucidità da Cass., sez. un., 10 novembre 1973, n. 2966, *Foro it.*, 1974, I, 361, le quali affermano che nell'ipotesi di « doglianza di un privato per lamentare la lesione di un suo diritto soggettivo o interesse legittimo ad opera di un provvedimento che assume essere invalido per incompetenza spettando la competenza allo Stato, o rispettivamente alla Regione, o ad altre Regioni, l'impugnazione dell'atto, per quel motivo, da parte di quel soggetto, non fa sorgere né sostanzialmente né formalmente il conflitto, come previsto dall'art. 134 Cost. Né tale deduzione impone al giudice ordinario o amministrativo di declinare la propria giurisdizione e di rimettere gli atti alla Corte costituzionale perché risolva il conflitto sostanziale ».

getto diverso da quelli legittimati a proporre il conflitto di attribuzioni (coincidenza solo parziale dei soggetti), l'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa unitamente a quella costituzionale è nel senso di prescrivere il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ⁽²⁰⁾.

Come ultima osservazione, che rappresenta pur sempre un dato unificante rispetto alla divaricazione dei modelli descritti, si può comunque affermare che dalle decisioni dei giudici emerge, senza ombra di dubbio, che la soluzione circa il rapporto tra giudizio sui conflitti intersoggettivi e giudizio comune è saldamente individuata nella netta separazione tra gli stessi. Ciò non elimina tutta una nutrita serie di conseguenze problematiche in ordine alla coerenza dell'intero sistema giuridico, ma in assenza di idonee previsioni normative di raccordo, trova una sua giustificazione in considerazione della diversa funzione che i due tipi di giudizio sono chiamati a svolgere all'interno dell'ordinamento. È chiaro infatti che il conflitto costituzionale trae origine ed è finalizzato al necessario ristabilimento di un equilibrio costituzionale turbato, attraverso una ridefinizione dei limiti e dei rapporti tra le diverse sfere costituzionali dei soggetti legittimati a ricorrere. Il sindacato giurisdizionale (in particolare amministrativo), di contro, solo indirettamente può portare al medesimo risultato, dal momento che il suo principale obiettivo rimane ad ogni modo l'accertamento di una puntuale violazione di una situazione giuridica soggettiva di vantaggio (diritto o interesse legittimo), e non già « la definizione dinamica dell'equilibrio costituzionale connesso alla titolarità ed alle modalità di esercizio delle funzioni costituzionali (e cioè il contenuto proprio dei "conflitti costituzionali") » ⁽²¹⁾.

4. *Analisi dei diversi casi di interferenza tra giudizio amministrativo e conflitto di attribuzioni. Il problema del diritto di difesa in giudizio dei terzi e quello del contrasto di giudicati.*

Come si è già accennato in precedenza le due accezioni del

⁽²⁰⁾ Fatto salvo, s'intende, come avremo modo di esaminare *infra* nel testo, che il giudizio amministrativo continui in relazione ad altri vizi dell'atto e che un eventuale annullamento di quest'ultimo produca i suoi effetti sul giudizio sul conflitto non ancora concluso.

⁽²¹⁾ S. GRASSI, *Conflitti*, cit., 387.

modello di separazione tra i giudizi comuni e il giudizio costituzionale sui conflitti non consentono di evitare che determinate interferenze possano comunque verificarsi. In realtà, nonostante i termini più o meno rigidi del regime di separazione, i punti di contatto non sono del tutto eliminati e, di conseguenza gli esiti di un giudizio sono in grado di produrre effetti, anche di un certo rilievo, sull'altro.

L'esame che ci accingiamo a compiere delle interrelazioni possibili dovrebbe consentire di individuare quali sono al riguardo le questioni di maggior peso.

Possiamo in via preliminare operare una distinzione tra i due modelli esposti in precedenza, ed esaminare i rapporti che si instaurano tra giudizio amministrativo e costituzionale a seconda che si guardi ad essi in termini di *separazione-indifferenza* o di *separazione-esclusione*.

A) *Separazione-indifferenza*.

In questa ipotesi si hanno due giudizi che si svolgono contemporaneamente e parallelamente. Si tratta di un giudizio sul conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e di un giudizio davanti al T.A.R.. In quest'ultimo poi potrebbero essere annoverate tra le parti lo Stato e la Regione, realizzando così una identità nell'elemento soggettivo, oppure, unitamente o meno ad essi, potrebbero esservi altri soggetti pubblici o privati, comunque interessati alla sorte dell'atto impugnato. È chiaro che verificandosi tale ultima condizione alcuni effetti, come vedremo, sarebbero diversi. Va altresì ricordato che il giudice amministrativo non è tenuto, pur in caso di esperimento del conflitto costituzionale da parte dei soggetti a ciò legittimati, a dichiarare il proprio difetto di giurisdizione.

A questo punto è facile immaginare due diversi piani di sviluppo: *a)* in un caso interviene per prima la pronuncia della Corte costituzionale, che può essere di inammissibilità (sui presupposti processuali) o di merito (accoglimento o rigetto); *b)* si verifica il caso contrario ed è il T.A.R. a decidere per primo, pronunciandosi anch'esso sull'inammissibilità o sulla fondatezza o meno del ricorso.

Passiamo a questo punto in rassegna i casi descritti nelle loro combinazioni.

a.1) La Corte costituzionale giudica inammissibile il conflitto in presenza di un difetto di uno dei presupposti processuali (carenza di interesse, inidoneità dell'atto, decadenza per termine perentorio per ricorrere ecc.) ⁽²²⁾; in questo caso il giudizio dinanzi al T.A.R. non subisce alcuna influenza.

a.2) La Corte costituzionale respinge il ricorso ed afferma la spettanza della competenza costituzionale in capo al soggetto resistente. A questo punto si danno tre possibilità al T.A.R., il quale a seconda delle circostanze può annullare l'atto impugnato per altri vizi dedotti diversi dall'incompetenza costituzionale; rigettare la stessa configurazione del vizio di incompetenza costituzionale dedotto conformandosi così al giudizio della Corte in base ad una autonoma valutazione o, se del caso, utilizzandolo come precedente non vincolante, seppur autorevole ⁽²³⁾; oppure annullare l'atto proprio perché affetto da un vizio di incompetenza costituzionale, dando origine così ad un contrasto tra giudizi nei confronti della Corte.

a.3) Il conflitto di attribuzioni si conclude invece con una affermazione della competenza del ricorrente in accoglimento del ricorso proposto, con conseguente annullamento dell'atto invasivo. L'annullamento, che spiega anche un effetto *erga omnes* nel caso di atti a contenuto generale o normativo (quali ad es. i regolamenti), fa venir meno l'oggetto del giudizio che si svolge in sede di giurisdizione amministrativa, cosicché al giudice non resta che dichiarare cessata la materia del contendere ⁽²⁴⁾.

Merita di essere segnalato in ipotesi che, qualora il giudizio davanti al T.A.R. veda la presenza a qualsivoglia titolo di terzi non legittimati ad essere parte nel giudizio costituzionale, essi (quantomeno i controinteressati all'annullamento dell'atto) vedono pregiudicata, dall'esito di un giudizio loro precluso, la loro situazione sostanziale senza essere in grado di poter svolgere alcuna attività difensiva.

⁽²²⁾ A questa ipotesi si può assimilare anche la dichiarazione di cessazione della materia del contendere dovuta a motivi diversi dall'annullamento dell'atto ad opera del giudice amministrativo e l'estinzione per rinuncia di una delle parti accettata dalla controparte.

⁽²³⁾ Sull'efficacia di precedente cfr. A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 369 e 382.

⁽²⁴⁾ Così ritiene A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 14^a ed., II, Napoli, 1984, 1424.

b) Il caso inverso vede la pronuncia del T.A.R. intervenire prima di quella della Corte costituzionale. Anche qui la decisione è di tipo processuale o di merito.

b.1) In conseguenza di decisioni di contenuto processuale del Tribunale amministrativo (inammissibilità, irricevibilità, improcedibilità, difetto di competenza ecc.) ⁽²⁵⁾ non sono da segnalare effetti sul giudizio in sede di conflitto; esso continua fino al suo esito naturale.

b.2) Fermo restando ovviamente che una decisione di rigetto del T.A.R. per motivi non attinenti al vizio di incompetenza costituzionale non è rilevante, viceversa ad una affermazione in negativo su tale ultimo elemento può seguire in alternativa o una sentenza della Corte costituzionale di accoglimento che determina l'annullamento dell'atto impugnato nonché un contrasto di giudicato, ovvero una pronuncia confermativa dell'insussistenza della lesione della sfera di attribuzioni costituzionali. Va da sé che l'eliminazione dell'atto in un giudizio a contraddittorio chiuso come quello costituzionale ripropone il problema dell'esercizio del diritto di difesa in giudizio dei terzi.

b.3) Diverso il piano degli effetti di una sentenza di annullamento amministrativa causata, indifferentemente, dal riconoscimento di un vizio di incompetenza costituzionale o da altro e diverso profilo di illegittimità. L'esito è comunque rappresentato dal venir meno dell'atto invasivo che forma l'oggetto del conflitto tra enti e che impone alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere ⁽²⁶⁾.

Ma proprio quest'ultima fattispecie comporta un ulteriore profilo problematico. Infatti in base all'art. 33, 1° comma, l. 6 dicembre 1971, n. 1034 istitutiva dei T.A.R., le sentenze emesse

⁽²⁵⁾ Cfr., in merito alle diverse pronunce di tipo processuale A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 1422.

⁽²⁶⁾ Sul fatto che l'annullamento giurisdizionale dell'atto che costituisce oggetto anche di giudizio nel conflitto determini il venir meno con effetto *ex tunc* di un elemento essenziale del conflitto stesso, si dà provocare una pronuncia di estinzione per cessazione della materia del contendere concorda G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 356; ritiene che si tratti invece di un'ipotesi di inammissibilità sopravvenuta per carenza di interesse G. VOLPE, *op. cit.*, 400. Netamente contrario all'estinzione del processo costituzionale, ritenendo inidonea una pronuncia del giudice amministrativo non ancora passata in giudicato a produrre effetti sul giudizio costituzionale, V. COCOZZA, *La definizione del conflitto intersoggettivo a seguito di annullamento dell'atto impugnato*, *Le Regioni*, 1989, 451.

nei giudizi di prima istanza sono immediatamente esecutive, e implicano la immediata caducazione dell'atto illegittimo. È però possibile che, a norma del 3° comma del citato articolo, il Consiglio di Stato, su richiesta di una qualsiasi delle parti soccombenti, sospenda, in pendenza del giudizio di gravame, l'esecuzione della sentenza di primo grado allorquando si verifichi un *periculum in mora* ⁽²⁷⁾. La conseguenza è che l'atto amministrativo, annullato in precedenza dal giudice di prime cure, riprende ad operare. Effetti non dissimili si verificherebbero anche nel caso che il giudizio d'appello si concludesse con l'annullamento della sentenza di primo grado. La situazione parrebbe a questo punto in un *cul-de-sac*, in quanto, a fronte di una riviviscenza dell'atto invasivo, avremmo un conflitto di attribuzione ormai estinto. Né appare percorribile, nel tentativo di rimediare all'*impasse* creata, la strada della proposizione di un nuovo conflitto sul medesimo atto, giacché in tal caso il ricorrente non sarebbe più in termini a norma dell'art. 39, 2° comma, l. 87/53.

Tale disposizione infatti fa decorrere il termine di sessanta giorni per sollevare il conflitto di attribuzioni dalla notificazione o pubblicazione o dall'avvenuta conoscenza dell'atto. Ebbene, dato che torna a spiegare i suoi effetti lo stesso atto di cui il soggetto ricorrente già da un lungo periodo di tempo ha avuto comunque conoscenza, tanto è vero che già una volta, in termini lo aveva impugnato, non può davvero essere sostenuta la tesi che induce ad una seconda impugnazione. In definitiva non di un nuovo (seppur identico nella forma o nella sostanza) atto invasivo si tratta, e la questione è irrimediabilmente chiusa. Ma proprio così argomentando si reperisce la prova che, *de iure condito*, non vi è rimedio al dato di fatto esposto, tranne che la Corte costituzionale non forzi in via interpretativa il disposto dell'art. 39 l. 87/53. L'alternativa, a meno di non voler paradossalmente ammettere che ci troviamo di fronte ad un atto senza giudice, sebbene assunto come lesivo dell'equilibrio delle attribuzioni costituzionali dello Stato e delle Regioni, potrebbe forse consistere nell'incidente di costituzionalità promosso dalla Corte stessa nell'ambito del giudizio sul conflitto ⁽²⁸⁾. Difatti in occasione del-

⁽²⁷⁾ A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 1436 ss.

⁽²⁸⁾ Sull'incidente di costituzionalità all'interno del giudizio sul conflitto di attribuzioni v. A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 383 ss.

l'applicazione della norma riguardante i termini per ricorrere al caso *de quo*, non sarebbe del tutto improponibile una questione di legittimità costituzionale al fine di addivenire ad una pronuncia di tipo additivo che sanzioni la violazione degli artt. 24 e 134 Cost. operata dall'art. 39, 2° comma, cit., nella parte in cui non consente la rimessione in termini del ricorrente in presenza di un caso come quello di specie.

B) Separazione-esclusione.

Anche qui prendiamo in considerazione, analogamente a quanto fatto in precedenza, due ipotesi: c) la Corte costituzionale decide prima del T.A.R.; d) all'inverso il T.A.R. si pronuncia prima che il conflitto sia stato definito.

Ricordiamo che il dato di partenza postula una concezione di netta separazione fra i due giudizi, con l'affermazione da una parte della competenza esclusiva della Consulta a sindacare un atto viziato da incompetenza costituzionale, e la negazione della giurisdizione del giudice amministrativo dall'altra.

Le combinazioni risultanti sono le seguenti.

c.1) Una pronuncia della Corte in ordine ai presupposti del conflitto e che si configuri come di inammissibilità o altro sembrerebbe ripetere l'ipotesi sopra descritta in a.1). Ciò è vero solo in parte. Infatti occorre prevedere il caso di una sentenza di inammissibilità del conflitto perché la Corte si riconosce incompetente a sindacare un atto non lesivo dell'equilibrio tra le diverse attribuzioni costituzionali, con la devoluzione della cognizione della materia al giudice amministrativo, secondo il filone più recente delle decisioni costituzionali illustrate ⁽²⁹⁾. Orbene, se a questa prima statuizione seguisse una sentenza di segno contrario, in cui il complesso T.A.R.-Consiglio di Stato declinasse la propria giurisdizione, ci troveremmo di fronte ad un conflitto negativo sulla competenza-giurisdizione, tale da apparire *prima facie* insolubile, dal momento che non sarebbe facile intravedere un organo cui rimettere la soluzione della controversia ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Sul punto si veda *supra* quanto riportato alla nota 17.

⁽³⁰⁾ La questione si è verificata esempio con riferimento ad un conflitto promosso dalle Regioni Toscana e Lombardia, in merito a norme regolamentari emanate dal Ministro dei trasporti ritenute lesive di prerogative regionali in quanto esorbitanti rispetto alle previsioni di un decreto legislativo delegato, e de-

c.2) Abbiamo qui una sentenza di rigetto della Corte costituzionale. Ad essa può seguire soltanto una decisione di annullamento da parte del T.A.R. per altri vizi dell'atto impugnato, stante l'impossibilità di pronunciarsi in nessun caso sul riparto delle attribuzioni costituzionali di Stato e Regioni. Come si vede il campo è più ristretto, ma non dissimile, rispetto all'ipotesi a.2).

c.3) L'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'atto invasivo da parte della Corte costituzionale riproducono del tutto la fattispecie già descritta *sub a.3)*. Valgono pertanto anche qui le considerazioni già fatte *supra*.

d.1) Il rapporto tra una decisione processuale che intervenga nel giudizio amministrativo anteriormente alla fine del giudizio sul conflitto determina una situazione analoga a quella di cui *sub c.1)*. Ed anche in questo caso è opportuno rinviare a quella sede.

d.2) Non può darsi a questo punto il caso di una previa statuizione del T.A.R. che comporti il rigetto sul punto della incompetenza costituzionale, in analogia alla situazione descritta in *b.2)*, proprio perché negato in premessa dalla teoria della *separazione-esclusione*.

d.3) Non rimane altro che la pronuncia di una sentenza di annullamento ad opera del T.A.R. per vizi diversi da quello deducibile esclusivamente nel conflitto di attribuzione, la quale implica la cessazione della materia del contendere nel giudizio svolgentesi dinnanzi alla Corte con tutte le questioni già esaminate *sub b.3)*.

Come corollario ai casi individuati è opportuno aggiungere adesso una considerazione di tipo pratico-esperienziale.

Essa riguarda il fattore tempo (*rectius*: la celerità) nella durata dei giudizi di cui ci stiamo occupando. Il tempo infatti, per lo meno nell'ultimo periodo, sembra giocare un ruolo significativo a vantaggio della Corte costituzionale, rendendo in pratica

ciso con una pronuncia di inammissibilità perché la questione non aveva rilievo costituzionale, senza quindi affrontare gli aspetti di mera illegittimità dell'atto (sent. 731/1988, cit.); successivamente (ben tre anni dopo) il T.A.R. del Lazio, III sez., adito per l'annullamento dello stesso regolamento ministeriale dalla Regione Toscana, con la sent. 1211/1991, cit., ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione ritenendo la questione di esclusiva spettanza della Corte costituzionale in sede di conflitto.

agevole l'aggiramento di alcuni degli inconvenienti segnalati. È noto al riguardo, come la Corte oggi decida in tempi pressoché ineguagliabili, non solo dal giudice amministrativo, ma da ogni giudice dell'ordinamento. Basti considerare che in questi ultimi anni i conflitti di attribuzione, dopo la fase di smaltimento dell'arretrato costituzionale, vengono definiti nel giro di quattro o cinque mesi ⁽³¹⁾, condizione che, tenuto conto dei tempi lunghi della giustizia comune, rende praticamente irrealizzabile il caso di una decisione del T.A.R. che giunga anteriormente a quella della Corte costituzionale.

Tale fatto non elimina comunque i problemi di ordine teorico che le incongruenze del sistema alimentano, né del resto offre la garanzia che in futuro i tempi del processo costituzionale non tornino ad allungarsi vanificando così il risultato esclusivamente pratico del momento attuale.

L'*excursus* compiuto pone in luce quali siano i principali punti di sofferenza derivanti dall'assenza di ogni coordinamento tra i due giudizi e al tempo stesso dimostra come nessuna delle due ricostruzioni in termini di separazione sia priva di lati oscuri e problematici.

Cercando a questo punto di ricapitolare quanto è emerso, si potrebbe in definitiva concentrare l'attenzione sui quattro inconvenienti rinvenuti dall'analisi delle diverse combinazioni, non senza rilevare che alcuni si presentano indipendentemente dalla opzione per il modello dell'indifferenza o dell'esclusione tra i due giudizi.

Si tratta dunque: A) del contrasto pratico (positivo e negativo) di giudicati amministrativo e costituzionale (*sub a.2; b.2; c.1; d.1*); B) della mancata tutela delle situazioni soggettive dei terzi non ammessi al contraddittorio nell'ambito del giudizio sul conflitto di attribuzione (*sub a.3; b.2; c.3*); C) delle questioni poste dalla provvisorietà della sentenza amministrativa di primo grado qualora venga sospesa in pendenza di gravame, in relazione all'estinzione per cessazione della materia del contendere del giudizio sul conflitto e alla riviviscenza dell'atto (già) annullato (*sub b.3; d.3*) ⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ Per un esame dei tempi di decisione della Corte costituzionale nell'ultimo triennio, v. L. MANNELLI, *op. cit.*, 217, nota 1.

⁽³²⁾ Sulla soluzione dei problemi suscitati vedi *supra* nel testo.

La portata di quanto è stato evidenziato non può che dimostrare quanto poco convincente sia proprio la tesi stessa della separazione tra giudizio amministrativo e conflitto di attribuzione, in qualsiasi accezione la si voglia intendere. Occorre pertanto porre l'accento sulla ricerca di idonei meccanismi di raccordo volti a precludere il verificarsi di simili incongruenze, non senza premettere che la soluzione preferibile sarebbe quella di un complessivo e radicale intervento del legislatore. Ma per il momento, facendo professione di realismo, sulla scorta di numerosi suggerimenti che vengono dalle riflessioni della dottrina ⁽³³⁾, ci sono alcuni spazi per tratteggiare qualche rimedio.

5. *Individuazione dei possibili rimedi agli inconvenienti segnalati.*

È bene subito dire che le soluzioni vanno cercate in due direzioni; la prima, dando per scontato che la configurazione del rapporto tra i giudizi prosegua sul piano della separazione; l'altra, immaginando che si possa giungere a prevenire l'insorgenza di problemi favorendo il raccordo mediante lo strumento della pregiudizialità in senso giuridico tra i due giudizi oppure ammettendo finalmente il *simultaneus processus*.

Procedendo nel primo senso ci si deve chiedere se vi siano nell'ordinamento mezzi tali da consentire l'eliminazione *a posteriori* di quello che certamente è il maggiore dei guasti segnalati, vale a dire il contrasto di giudicati.

E che si tratti proprio di tale fattispecie non paiono in proposito esservi dubbi ⁽³⁴⁾.

Infatti vi è al tempo stesso coincidenza dell'elemento soggettivo poiché le parti sono (spesso) le stesse nei due giudizi; del *petitum*, rappresentato dall'annullamento di un atto; e anche della *causa petendi*, individuabile nell'incompetenza costituzionale del soggetto che ha posto in essere l'atto e limitatamente, come è ovvio, solo a tale profilo (con esclusione cioè di altri vizi di legittimità). Ed inoltre le due sentenze, come si è dimostrato, si contraddicono a vicenda, dato che una ritiene sussistere la violazio-

⁽³³⁾ Riassuntivamente, per le soluzioni proposte cfr. S. GRASSI, *Conflitti*, cit., 386 ss.

⁽³⁴⁾ Sulla nozione di giudicato amministrativo, A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 1458 ss.

ne di norme costituzionali attributive di competenza e di conseguenza accoglie il ricorso annullando l'atto, mentre l'altra decide in modo contrario.

A dire il vero, quando il contrasto derivi da una pronuncia di accoglimento del giudice amministrativo che intervenga successivamente al rigetto in sede di conflitto di attribuzioni (ipotesi *sub a.2*), il rimedio configurabile potrebbe senz'altro consistere nella proposizione di un conflitto costituzionale sulla stessa sentenza del giudice amministrativo (non necessariamente definitiva) ⁽³⁵⁾, e più precisamente un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato quando ad essere pregiudicato dalla decisione sia lo Stato (*ex art. 37 l. 87/53*), ovvero un conflitto intersoggettivo quando lesa nelle sue prerogative costituzionali si trovi ad essere la Regione.

Né possono sussistere dubbi sul fatto che, nel caso di specie, sia proprio il provvedimento giurisdizionale che, ponendosi in netto contrasto con la statuizione compiuta dalla Corte costituzionale in ordine all'assetto ed al riequilibrio in concreto delle sfere di attribuzione costituzionalmente assegnate allo Stato e alle Regioni, cagioni un *vulnus* aggiuntivo ad un soggetto costituzionale proprio mediante la negazione di una decisione insindacabile della Corte costituzionale sul punto. In caso di pronuncia nel merito favorevole della Corte costituzionale nel conflitto sollevato al fine di ripristinare la situazione *quae antea* (già regolata con la precedente sentenza), si potrebbe giungere all'annullamento della sentenza proveniente dal giudice amministrativo ed eliminare così il contrasto di giudicati prodottosi in precedenza. Occorre soltanto aggiungere, a fini di completezza, che, in ogni caso, con il ricorso a tale strumento rimarrebbe insoluto il problema del pregiudizio subito dai terzi interessati o controinteressati all'atto impugnato, esclusi, come si sa, dalla possibilità di essere parti *ad adiuvandum* o *ad opponendum* nel giudizio sul conflitto, nonostante abbiano partecipato a quello tenutosi di fronte agli organi giurisdizionali comuni. Le stesse considerazioni, in ordine al pregiudizio derivante dal principio del contraddittorio

⁽³⁵⁾ In proposito, per un esame dei casi più recenti di conflitti aventi ad oggetto un atto dell'autorità giudiziaria, anche con riferimento alla abbondante produzione dottrinale in argomento, si rinvia a R. ROMBOLI, *op. cit.*, 209 ss.; e L. MANNELLI, *op. cit.*, 232 ss.

chiuso, possono essere ripetute per l'inverso caso di una sentenza che, risolvendo un conflitto di attribuzione, annulli un atto fatto salvo da una antecedente decisione del T.A.R. (*sub b.2*).

A conclusioni non dissimili da quelle testé indicate si dovrebbe pervenire anche ammettendo l'esperimento dei consueti mezzi ordinari conosciuti dall'ordinamento al fine di evitare contraddittorietà di decisioni. Ci si potrebbe infatti chiedere se fosse proponibile, in pendenza di giudizio del T.A.R., il regolamento preventivo di giurisdizione dinnanzi alle Sezioni unite della Cassazione, di cui agli artt. 37 e 41 c.p.c., così come previsto dall'art. 30 l. 1034/71, oppure il ricorso per cassazione *ex art.* 111 Cost. avverso la sentenza del Consiglio di Stato per motivi attinenti la giurisdizione di quest'ultimo.

Il quesito comporta ostacoli che, allo stato, paiono insuperabili. A parte infatti il caso in cui non vi sia contemporanea pendenza del conflitto e del giudizio amministrativo, di modo che le parti non sarebbero più in termini per adire la Corte costituzionale (giusta la previsione dell'art. 39; 2° comma, l. 87/53) quand'anche le Sezioni unite della Cassazione dichiarassero il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo o annullassero per gli stessi motivi una sentenza statuendo nel contempo la spettanza alla Corte costituzionale, si possono tuttavia a buon diritto esprimere perplessità ancor più dirimenti.

La prima obiezione concerne l'impossibilità di far rientrare la Corte costituzionale nella categoria dei « giudici speciali » in relazione al riparto della giurisdizione ai sensi dell'art. 37 c.p.c.. Inoltre, sebbene sia pacifico che la Cassazione possa delimitare il confine della giurisdizione amministrativa ⁽³⁶⁾, con una pronuncia che è in grado di vincolare quest'ultima, più difficilmente, nondimeno, si potrà sostenere che la riconduzione della controversia allo schema del conflitto di attribuzione, così come asserito dalle Sezioni unite, abbia valore per la stessa Corte costituzionale, che risulterebbe comunque libera di affermare la tesi opposta ⁽³⁷⁾.

⁽³⁶⁾ A tal proposito infatti lo scopo del regolamento di giurisdizione è sia quello di individuare in via preventiva il giudice al quale spetta la competenza giurisdizionale, sia quello di accertare che nessun giudice è competente a conoscere della domanda proposta, secondo quanto stabilisce, tra le altre, Cass. sez. un., 9 ottobre 1974, n. 2716, *Giust. civ.*, 1974, I, 1323.

⁽³⁷⁾ In questo senso L. VANDELLI, *I difficili rapporti tra conflitto di attribu-*

Ecco che, così facendo, di nuovo si imboccherebbe il vicolo cieco che porta ad un atto senza giudice (caso *sub c.1, d.1*). Ad ogni buon conto residuerebbe alla parte soccombente o pregiudicata, come si è già indicato in precedenza, l'esperibilità del conflitto costituzionale (tra poteri o tra enti a seconda del caso) avente ad oggetto la statuizione delle Sezioni unite della Cassazione.

Diverso, ma non meno importante, il secondo *punctum dolens* fra quelli individuati.

Si è già in precedenza accennato alle questioni derivanti dal principio del contraddittorio chiuso che presiede l'accesso delle parti al conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni. Tale principio tenuto fermo dalla giurisprudenza costituzionale (salvo quanto poi si dirà *infra*) e confermato anche da diversi autori⁽³⁸⁾, sembra porsi in netto contrasto con la tutela dei diritti o degli interessi legittimi garantita, a norma degli artt. 24 e 113 Cost., anche ai soggetti diversi dallo Stato e dalle Regioni. Infatti anche se dal punto di vista strettamente giuridico-teorico la decisione sui conflitti non può assumere valore di giudicato nei confronti di soggetti che non abbiano partecipato al giudizio, tuttavia avendo l'effetto di annullare atti ad efficacia *erga omnes* (quali ad esempio i regolamenti) o atti produttivi direttamente o indirettamente di effetti nei confronti di terzi (non legittimati al conflitto tra enti), e considerati il prevalere o, comunque, le interferenze messe in evidenza sul giudizio amministrativo dove i terzi hanno facoltà di agire o intervenire, si finisce col lasciare i terzi, interessati o controinteressati all'atto, del tutto privi di tutela giurisdizionale in violazione del loro diritto di difesa in giudizio⁽³⁹⁾.

È d'altronde vero a questo proposito che, come è stato autorevolmente affermato, tutto ciò deriva da una scelta costituzionale del « tipo di giudizio sul conflitto come giudizio tra enti costituzionali, svolgentesi dunque ad un livello superiore ed incon-

zione e giurisdizione amministrativa (a proposito di atti di controllo sull'amministrazione regionale), *Giur. cost.*, 1977, I, 1810.

⁽³⁸⁾ Valga per tutti quanto osserva A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 386.

⁽³⁹⁾ Sulle ragioni della preclusione della Corte circa l'ingresso dei terzi nel giudizio costituzionale, da ricercarsi nella particolare posizione di rilievo costituzionale degli enti interessati, A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 372.

dizionato agli interessi particolari che possono esserne indirettamente coinvolti » ⁽⁴⁰⁾; pur tuttavia però un bilanciamento rispetto alle altre norme costituzionali sul diritto di azione e di difesa, ci sembra autorizzare, anche in assenza di un intervento *de iure condendo*, la formulazione di altre soluzioni, prima fra tutte l'ammissione dei terzi nel giudizio costituzionale.

E con la valutazione di tale soluzione passiamo ora nel campo relativo all'esame dei meccanismi di raccordo tra i due giudizi, abbandonando la prospettiva della separazione tra gli stessi.

Per questa via si potrebbe consentire l'ingresso nel processo costituzionale a soggetti diversi dal ricorrente o dal resistente, almeno in tutti i casi in cui il ricorso per conflitto si fondi su situazioni di fatto riferibili a soggetti diversi dallo Stato o dalla Regione, ovvero quando siano impugnati atti amministrativi operanti nei confronti dei terzi. Questi ultimi avrebbero notizia dell'avvenuto ricorso grazie alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* e sul Bollettino regionale a norma degli artt. 41 e 25 l. 87/53, e potrebbero spiegare intervento sulla base delle norme che lo disciplinano nel processo amministrativo, contenute negli artt. 37 e ss. del R.D. 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento di procedura del C.d.S.), stante il rinvio ad esso operato dall'art. 22 l. 87/53 ⁽⁴¹⁾. Tale possibilità, a stretto rigore, dovrebbe però valere soltanto per chi si presenti a sostenere le ragioni del resistente (nei termini della costituzione di quest'ultimo) e quindi a sostegno della legittimità dell'atto (controinteressato), non potendo ammettersi l'intervento di un terzo in qualità di cointeresato dal momento che, se esso avesse luogo prima della scadenza del termine per ricorrere, saremmo in presenza di un autonomo ricorso destinato ad essere riunito al primo, mentre, se fosse presentato successivamente, sarebbe inammissibile perché tardivo ⁽⁴²⁾.

Questa strada è rimasta fino ad oggi preclusa da una intransigente giurisprudenza della Corte costituzionale che ha sempre

⁽⁴⁰⁾ G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, Roma, 1988, 9.

⁽⁴¹⁾ Per questa interpretazione è A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 372; più in generale sulla prospettiva di apertura del contraddittorio nei conflitti con riferimento alla dottrina e alla giurisprudenza R. ROMBOLI, *op. cit.*, 223 ss.

⁽⁴²⁾ A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 372.

negato l'ammissibilità di un intervento dei terzi, argomentando a partire dalla esclusività della posizione costituzionale rivestita dagli enti dai quali, e nei confronti dei quali soltanto, può essere sollevato il conflitto di attribuzioni. Non sono mancate invero recentemente timidissime aperture, consistenti in una parziale disponibilità a valutare, nonostante l'inammissibilità dell'intervento tentato, le difese del privato in punto di merito, quasi si trattasse di un « contraddittore occulto » ⁽⁴³⁾, ma in linea generale manca ancora la svolta decisiva.

La situazione in verità è comunque destinata ad un incisivo cambiamento, se si tengono in debita considerazione i recenti sviluppi degli orientamenti della Corte, seppur prodottisi nell'ambito del giudizio di costituzionalità in via incidentale.

La Consulta ha infatti ammesso la costituzione di soggetti diversi da quelle che erano le parti del giudizio *a quo* nel momento dell'emanazione dell'ordinanza di rimessione, giungendo ad affermare che « non può ammettersi, alla luce dell'art. 24 della Costituzione, che vi sia un giudizio direttamente incidente su posizioni giuridiche soggettive senza che vi sia la possibilità giuridica per i titolari delle medesime posizioni di "difenderle" come parti nel processo stesso » ⁽⁴⁴⁾. Appare di tutta evidenza che lo stesso principio può essere applicato al nostro caso, di talché ci sono fondati motivi per ritenere prossima a infrangersi la tassativa regola del contraddittorio chiuso nel conflitto tra enti ⁽⁴⁵⁾.

Se non attraverso la forma di raccordo del *simultaneus processus*, al coordinamento tra i giudizi, come abbiamo preannun-

⁽⁴³⁾ È il caso verificatosi nella sent. n. 162/90 della Corte costituzionale, dove era stato tentato infruttuosamente l'intervento da parte di un privato, titolare di una licenza rilasciata dal Questore di Firenze per la gestione di un'agenzia di affari finalizzata all'intermediazione nel settore turistico, licenza impugnata in sede di conflitto di attribuzioni dalla Regione Toscana; nonostante l'inammissibilità dell'intervento, la Corte si è tuttavia dimostrata consapevole delle istanze del terzo, così come osserva F. DONATI, *Il « contraddittore occulto » e la tutelabilità di funzioni delegate ex art. 118, ultimo comma, della Costituzione, Le Regioni*, 1991, 736.

⁽⁴⁴⁾ Corte costituzionale, 1 luglio 1992, n. 314, *Giur. cost.*, 1992, 2595, con nota di R. ROMBOLI, *L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio?*, 2605.

⁽⁴⁵⁾ Arriva a questa conclusione, sulla scorta di « un principio di coerenza e di uniforme interpretazione delle disposizioni processuali » R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, 2616.

ciato, si può addivenire facendo leva sul concetto di pregiudizialità.

Si dovrebbe infatti ritenere che il giudizio comune non possa essere definito indipendentemente dalla statuizione sull'assetto costituzionale delle competenze devoluto alla competenza esclusiva della Corte costituzionale.

In quest'ottica si era proposto in dottrina di promuovere un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni in via incidentale, trovando qualche appiglio nel tenore letterale dell'art. 41 l. 87/53, che fa rinvio, tra gli altri, all'art. 23 della stessa legge in quanto applicabile al giudizio sul conflitto tra enti ⁽⁴⁶⁾. In pratica, secondo questa prospettazione, il giudice comune, d'ufficio o su istanza di parte, dovrebbe provocare la previa risoluzione del conflitto, e poi eventualmente procedere alla definizione della questione pendente davanti a sé. La teoria, sebbene suggestiva, non ha incontrato i favori della Corte costituzionale e della maggioranza degli autori, ed è soprattutto da considerarsi superata perché si dimostra inconciliabile con la natura stessa dello strumento del conflitto di attribuzioni. Infatti il rapporto di pregiudizialità, che trova ampie giustificazioni in relazione ad un processo a carattere officioso come quello incidentale sulle leggi, sarebbe privo di fondamenti relativamente ad un processo ad iniziativa di parte come quello sul conflitto, « la cui iniziativa è rimessa a valutazioni che i titolari dell'azione devono compiere in vista della tutela dei propri interessi i quali, quand'anche possano dirsi pubblici, non sono però necessariamente interessi generali come quelli che la Corte e il giudice *a quo* curano nell'ambito dei giudizi incidentali » ⁽⁴⁷⁾.

Quanto riportato non fa altro che confermare che, ai fini della nostra indagine, non si può nascondere che nelle interrela-

⁽⁴⁶⁾ Favorevoli ad un conflitto di attribuzioni incidentale C. SELVAGGI, *I conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni e fra Regioni*, Foro it., 1956, IV, 134 ss.; C. LAVAGNA, *Conflitto incidentale e giudizio di legittimità*, Foro amm., 1957, I, 1, 189 ss.; e da ultimo L. VANDELLI, *op. cit.*, 1803 ss.; *contra*, in dottrina, valga per tutti M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, II, Milano, 1972, 131 ss.; per quanto riguarda la giurisprudenza, si annovera un caso che ebbe esito negativo relativamente ad un conflitto tra poteri: Corte cost., 26 aprile 1968, n. 39, *Giur. cost.*, 1968, I, 517.

⁽⁴⁷⁾ A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 368.

zioni correnti tra giudizi comuni e conflitto è rinvenibile un nesso di pregiudizialità in senso giuridico prima ancora che logico. Nei casi esaminati, dunque, la decisione della questione pregiudiziale consiste nella individuazione e interpretazione di norme costituzionali relative al riparto di attribuzioni garantite ai soggetti interessati (Stato e Regioni) così come in concreto si configurano in ordine ad un determinato atto assunto come invasivo, ipotesi che altro non è se non l'oggetto tipico di un autonomo giudizio, spettante in via esclusiva alla Corte costituzionale.

Ecco che, in definitiva, ragioni di economia dei giudizi, di coerenza dell'ordinamento, unitamente alla necessità di evitare giudicati contrastanti spingono in maniera convergente a cercare un unico centro di qualificazione giuridica e di risoluzione delle controversie.

Per motivi fin troppo evidenti la risposta a questa domanda non potrà quindi che essere soddisfatta dalla Corte costituzionale stessa.

Essa infatti ricopre una posizione del tutto peculiare nell'ordinamento, in quanto organo di riequilibrio degli assetti costituzionali violati tra i poteri e tra gli enti dotati di maggior autonomia di indirizzo politico, interprete ultima delle norme della Costituzione e custode anche delle proprie prerogative, potendo giungere, se del caso, all'annullamento di atti provenienti da altri poteri invasivi dei propri. Questo ruolo connesso, per quanto ci interessa in questa sede, alla competenza esclusiva stabilita dalla Costituzione ci deve indurre a ritenere prevalente il regolamento di competenza reso nell'ambito di un conflitto costituzionale di attribuzioni su qualsivoglia difforme decisione proveniente dalla giurisdizione comune ⁽⁴⁸⁾.

Si tratta ora di vedere quali mezzi si possano proficuamente impiegare per affermare il rapporto di pregiudizialità tra conflitto e giudizio amministrativo.

Si è suggerito da più parti di fare ricorso all'istituto della sospensione del giudizio *ex art. 295 c.p.c.* ⁽⁴⁹⁾. L'obiezione princi-

⁽⁴⁸⁾ È quanto è sostenuto da L. VANDELLI, *op. cit.*, 1811 ss.; di diverso avviso, riconoscendo alla pronuncia della Corte valore di precedente, A. PIZZORUSO, *op. cit.*, 369.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 1506 ss.; favorevole alla sospensione del

pale che si incontra sta però nel fatto che tra le ipotesi di pregiudizialità ammesse dalla legge non vi è riferimento alcuno a quella che a noi interessa ⁽⁵⁰⁾. Ma una interpretazione sistematico-evolutiva potrebbe consentire di superarla. In effetti allorché si consideri che l'art. 295 cit. fu redatto in un'epoca in cui si era ben lungi dal prevedere l'istituzione di un organo di giustizia costituzionale, si può ben giustificare l'assenza di siffatta previsione. Piuttosto è preferibile propendere per una configurazione di tale norma come contenente non solo una regola attinente al processo civile, quanto piuttosto ritenerla espressione di un più generale principio di diritto processuale comune secondo cui, ogni qual volta il sistema non consente ad un giudice la decisione *incidenter tantum* di una questione non rientrante nella propria competenza o giurisdizione, né lo svolgimento di un unico processo, il giudice della causa pregiudicata deve sospendere il giudizio in attesa che sia decisa la questione pregiudiziale ⁽⁵¹⁾.

Se dunque tale appare la portata dell'art. 295 c.p.c. si può senz'altro sostenere che il giudice amministrativo è tenuto a sospendere il proprio giudizio in pendenza di quello relativo ad un conflitto intersoggettivo, fino alla sua definizione.

E ciò in conseguenza della pregiudizialità che va riconosciuta alla pronuncia della Corte costituzionale, in qualità di giudice competente in via esclusiva a risolvere le controversie costituzionali tra soggetti che lamentano la lesione della propria sfera di attribuzioni, perpetrata mediante un atto viziato non da mera illegittimità amministrativa (o meglio, non solo), ma da incompetenza costituzionale, e capace, altrettanto esclusivamente, di delimitare la propria competenza rispetto ai giudici comuni.

6. Conclusioni.

L'indagine, pur parziale, condotta in queste pagine sembra consentire alcune conclusioni.

In primo luogo, dopo aver verificato l'esistenza di due

giudizio comune per pregiudizialità è anche G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 363; *contra* A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 369.

⁽⁵⁰⁾ Si tratta infatti di pregiudizialità in rapporto a giudizi penali, civili o amministrativi, cui si possono aggiungere quello di legittimità costituzionale o di interpretazione dei trattati della Comunità Europea.

⁽⁵¹⁾ Così L. VANDELLI, *op. cit.*, 1816, e gli autori ivi citati.

orientamenti della giurisprudenza di merito e di quella costituzionale, consistenti nella ricostruzione dei rapporti tra conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo in termini di *separazione-indifferenza* o di *separazione-esclusione*, ci sembra di aver dimostrato ampiamente le insufficienze e le incertezze di ogni impostazione che continui a poggiare sull'ormai consueto principio della (più o meno rigida) separazione tra i due giudizi.

Infatti i problemi messi in rilievo, a far capo da quelli relativi alla violazione del diritto di difesa in giudizio dei terzi non legittimati ad intervenire in un conflitto tra enti, per arrivare alle contraddizioni insite in tutte le ipotesi che danno luogo ad un contrasto tra giudicati, impongono di pensare alla risoluzione del problema in termini che conducano a ricercare idonei meccanismi di raccordo tra i due giudizi.

Le soluzioni migliori, a tal fine, sembrano rappresentate da un lato dall'ammissibilità dei terzi nel giudizio costituzionale che, in base ai più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale, potrebbe presto verificarsi; dall'altro, la via già oggi percorribile in base ad una interpretazione sistematica dell'art. 295 c.p.c., che dovrebbe imporre al giudice amministrativo la sospensione del giudizio in pendenza di un conflitto di attribuzione vertente sullo stesso atto per il vizio di incompetenza costituzionale.

Si tratta di riconoscere in definitiva la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra il giudizio comune e il regolamento delle competenze costituzionalmente attribuite che si svolge davanti alla Corte costituzionale, la quale è la sola, nell'ordinamento, a poter risolvere le controversie in materia e a limitare, di conseguenza, la propria sfera di intervento, vincolando sul punto la giurisdizione comune.

BIBLIOGRAFIA

ANGIOLINI V., *Delega di funzioni: ancora sui rapporti tra giudizio amministrativo e conflitto costituzionale di attribuzioni*, *Le Regioni*, 1987, 258.

ANGIOLINI V., *Nuovi sbocchi o nuovi problemi nel rapporto tra conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo?*, *Le Regioni*, 1985, 188.

AZZENA L., *Conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo*, *Foro it.*, 1993, III, 367.

BERTI G., *Conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo*, *Le Regioni*, 1977, 232.

- COCOZZA V., *Conflitto di attribuzioni, giudizio amministrativo, sindacato sul corretto esercizio del potere*, *Le Regioni*, 1986, 754.
- COCOZZA V., *La definizione del conflitto intersoggettivo a seguito di annullamento dell'atto impugnato*, *Le Regioni*, 1989, 451.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, 5ª ed. riv. e agg., Padova, 1984, 453.
- DONATI F., *Il « contraddittore occulto » e la tutelabilità di funzioni delegate ex art. 118, ultimo comma, della Costituzione*, *Le Regioni*, 1991, 736.
- GRASSI S., *Conflitti costituzionali*, voce del *Digesto disc. pubbl.*, III, 1989, 387.
- GRASSI S., *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, 39 ss.
- GRASSI S., *In tema di rapporti tra giudizio costituzionale sui conflitti intersoggettivi e giudizi comuni*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, 445.
- GROTTANELLI DE' SANTI G., *Conflitti di attribuzioni e Regioni*, in *Giustizia e Regioni*, Padova, 1990, 93.
- LAVAGNA C., *Conflitto incidentale e giudizio di legittimità*, *Foro amm.*, 1957, I, 1, 189 ss.
- MANNELLI L., *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1993, 224 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, II, Milano, 1972, 131 ss.
- NOCERINO GRISOTTI A., *Ancora sui rapporti tra tutela giurisdizionale e conflitto di attribuzioni*, *Le Regioni*, 1980, 718.
- PISANESCHI A., *Verso una interpretazione restrittiva del conflitto da « interferenza »*, *Giur. cost.*, 1988, I, 3339.
- PIZZORUSSO A., *Conflitto*, voce del *Novissimo digesto*, App., 1980, II, 368.
- ROMBOLI R., *Il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1990, 215 ss.
- ROMBOLI R., *L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio?*, *Giur. cost.*, 1992, 260.
- SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, 14ª ed., II, Napoli, 1984.
- SELVAGGI C., *I conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni e fra Regioni*, *Foro it.*, 1956, IV, 134 ss.
- SORRENTINO F., *I rapporti tra lo Stato e le Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione*, *Quad. reg.*, 1987, 401.
- VANDELLI L., *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzione e giurisdizione amministrativa (a proposito di atti di controllo sull'amministrazione regionale)*, *Giur. cost.*, 1977, I, 1810.
- VOLPE G., *Garanzie costituzionali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1981, 371 ss.

ZAGREBELSKY G., *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, Roma, 1988.

ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 365.