

SE DALLA MERA ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO NON SI PASSA ALLA LESIONE DELLE ATTRIBUZIONI COSTITUZIONALI, NON C'È SPAZIO PER IL CONFLITTO INTERSOGETTIVO.

(Nota Corte costituzionale, sent. n. 52 del 2013)

di **Giuseppe Laneve** – Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata

Snella ed essenziale, la sentenza n. 52 del 2013 si rivela di particolare interesse perché puntella i confini, e dunque tutela l'ambito, dello spazio costituzionale riservato al conflitto fra Stato e Regioni.

Si tratta, come noto, di istituto caratteristico della forma di Stato "a decentramento regionale" (C. Mortati, *Le forme di governo*, 1973, 388), funzionale alla garanzia del rispetto del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, così come stabilito in Costituzione.

Inizialmente detentore di maggiori "certezze", quantomeno se paramtrate al conflitto tra poteri – basti guardare alla predefinizione tassativa dei soggetti legittimati, nonché a un dato normativo (ex art. 39 della legge n. 87 del 1953) che esprimeva il concetto di invasione di competenza (cfr. F. Sorrentino, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 721; A. Pisaneschi, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano 1992, 335), il conflitto Stato-Regioni, una volta calatosi in una realtà ordinamentale ben più complessa di quella prefigurata in astratto, non ha potuto che far emergere la genericità e vaghezza della propria disciplina costituzionale e legislativa (cfr. P. Costanzo, *Conflitti costituzionali, ad vocem*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano 2006, 1272).

Cosicché, anche per il conflitto tra enti, seppur con un campo di azione più limitato rispetto a quello tra i poteri, vi è stato un importante ruolo supplente giocato dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, è noto come i maggiori sviluppi di matrice giurisprudenziale abbiano visto da un lato l'abbandono dell'esclusività della c.d. *vindicatio potestatis*, e l'apertura ai casi di menomazione o interferenza, vale a dire ai casi in cui in contestazione non era più la sola spettanza del potere, quanto il suo cattivo esercizio, sempre che da questo si determinasse una lesione delle attribuzioni costituzionali dell'altro ente (Corte cost., *ex multis*, sent. n. 110 del 1970); dall'altro, il progressivo smussamento della rigidità attorno al concetto di atto formale, quale prerequisito per la configurabilità del conflitto, con una giurisprudenza che ha allargato le fattispecie fino a ricomprendervi non solo circolari, atti interni, ma anche semplici "comportamenti concludenti" (Corte cost., sent. n. 40 del 1977, cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1975, 406).

Queste aperture da parte della Corte costituzionale hanno prodotto l'indubbio vantaggio di ampliare, e non di poco, la gamma delle fattispecie sottoponibili al suo giudizio (si pensi su tutti agli atti dell'autorità giudiziaria, cfr. R. Romboli, *Storia di un conflitto "partito" tra enti ed*

“arrivato” tra poteri, in A. Anzon-B. Caravita-M. Luciani-M. Volpi, (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino 1993, 206), ma, al tempo stesso, hanno contribuito, nel loro sviluppo concreto, a rendere meno nitido il limite tra lo specifico vizio di costituzionalità, ovvero la lesione delle attribuzioni costituzionali di un ente ad opera dell’agire dell’altro, per la cui rimozione è sorto l’istituto del conflitto, e il vizio, dal carattere più ampio, ricadente nella più generale area dell’illegittimità.

In altri termini, si è assistito a quel fenomeno, dalla dottrina chiamato “decostituzionalizzazione” (F. Sorrentino, *I rapporti tra lo Stato e le Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione*, in AA.VV, *Corte costituzionale e Regioni*, Napoli, 1988, 127), piuttosto che scadimento del “tono costituzionale” o anche “amministrativizzazione” del conflitto (A. Ruggeri-A. Spadaro, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino 2009, 268, v. anche S. Bartole-M. Scudiero-A. Loiodice, *Regioni e Corte costituzionale*, Milano 1988), per altro già anticipato in tempi ancora non così sospetti da Elia (L. Elia, *Dal conflitto di attribuzioni al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145 ss.; v anche G. Berti, *Relazione*, in N. Occhicupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Padova 1984, 179), per cui il giudizio innanzi la Corte rimane sì formalmente ancorato alle disposizioni costituzionali di competenza, ma finisce per svolgersi alla stregua di norme legislative statali che attuano le prime.

Da qui, l’ulteriore conseguenza, non così rara, che, a fronte di atti che presentano insieme profili di illegittimità costituzionale e mera illegittimità, si sceglie di percorrere, in assenza di una disciplina positiva che lo vieti, il doppio binario del giudice costituzionale e del giudice amministrativo. Pratica che se apparentemente può offrire qualche vantaggio, una tempistica celere, di solito garantita dal giudice amministrativo (soprattutto con la sospensiva), e una maggiore risonanza politico-istituzionale dello scontro tra enti (spesso corollario del giudizio in Corte), dall’altro si espone ad una interferenza tra i giudizi i cui contorni non sono ancora ben chiari e rispetto alla quale la dottrina ha da sempre posto il problema della necessità di una disciplina normativa (cfr. L. Vandelli, *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzioni e giurisdizione amministrativa*, in *Giur. cost.*, 1977, 1815 ss.; G. Serges, *Giudizio amministrativo e conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni*, in *Dir. soc.*, 1981, 635 ss.; S. Grassi, *In tema di rapporti tra giudizio costituzionale sui conflitti intersoggettivi e giudizi comuni*, in AA.VV, *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova 1985, 444, ss.; F. Sorrentino, cit.; da ultimo G. Zagrebelsky-V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012).

Si è ritenuto opportuno ricostruire brevemente lo scenario nel quale si è sviluppato e vive attualmente il conflitto intersoggettivo perché, nel caso di specie, la problematica cui poc’anzi si accennava della amministrativizzazione del conflitto si manifesta nella sua massima, e potremmo dire patologica, espressione.

Infatti, la Regione Sardegna ha impugnato dinanzi al giudice costituzionale due distinti, ma correlati, decreti del Ministro dell’Economia e delle Finanze (nn. 11-A1-6869 e 11-A16870, entrambi del 30 dicembre 2011), di attuazione della disciplina statale (ex art. 2, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2001, n. 23 e art. 18, comma 5, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) che ha previsto l’aumento, nelle Regioni a statuto ordinario, dell’aliquota dell’accisa sull’energia elettrica al fine di neutralizzare l’effetto della contestuale abolizione delle addizionali comunali e provinciali.

Proprio sulle modalità con cui la fonte secondaria ha dato attuazione a quella primaria si è concentrata la contestazione della Regione ricorrente. I decreti ministeriali, infatti, hanno aumentato le aliquote delle accise sull’energia elettrica anche alle regioni speciali, violando in tal modo i

decreti legislativi, cui avrebbero dovuto dare attuazione, che prevedevano tale aumento per le sole regioni ordinarie. Per di più, le regioni speciali, non avendo usufruito, diversamente da quelle ordinarie, della eliminazione delle addizionali comunali e provinciali (rimaste in vigore sino al decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44), si sono viste cumulare queste ultime con la nuova aliquota erariale.

In altri termini, le regioni speciali hanno subito l'estensione, operata dalla fonte secondaria, di una disciplina che la fonte di rango primario aveva riservato alle regioni ordinarie.

È di tutta evidenza come il vizio denunciato dalla ricorrente sia una violazione di legge, determinata dal contrasto, nello specifico il travalicamento dell'ambito territoriale di efficacia, tra la norma secondaria e la norma primaria, che doveva trovare nella prima la sua puntuale attuazione. Violazione di legge secca, appunto. Nulla di più. Nulla che consenta di spostarsi di piano, passando da quello della mera illegittimità a quello della lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni.

La difesa regionale, per la verità, ha provato a dimostrare questo salto di livello, asserendo che la violazione di legge avrebbe avuto ripercussioni indirette sulle competenze legislative ed amministrative della Regione, ma, a ben vedere, si è trattato di un "salto immaginario": innanzitutto, come ben rilevato dalla Corte, la sostanza delle doglianze della ricorrente è stata diretta a far valere l'ingiustificato pari trattamento fiscale che le regioni speciali hanno dovuto subire in forza dei decreti ministeriali, invocando pertanto principi, quali quello di ragionevolezza, di eguaglianza, di perequazione e solidarietà fiscale, del tutto estranei al riparto di competenze; ma, anche a voler andare oltre, ed è ciò che più conta ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non vi è stata alcuna interferenza tra sfere di competenza: infatti, gli ambiti materiali di spettanza regionale, assunti dalla difesa come lesi dagli atti statali (si va dalle competenze statutarie in materia di ordinamento degli enti locali, di produzione e distribuzione dell'energia elettrica; di finanza locale propria; dall'art. 8 dello statuto in materia di partecipazione al gettito di tributi erariali, in ordine alle funzioni amministrative riservate alla Regione nelle materie in cui ha competenza legislativa, alle competenze ex art. 117, comma 3 Cost. etc.) si sono dimostrati del tutto inconferenti rispetto all'oggetto dei decreti impugnati, dal momento che questi, "rideterminando l'aliquota di un tributo erariale, qual è l'accisa sull'energia elettrica, afferiscono con tutta evidenza alla materia del sistema tributario dello Stato, che rientra nelle competenze esclusive dello stesso, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost." (Considerato in Diritto, p. 3.1).

Per un verso, quindi, non può parlarsi di *vindicatio*, avendo lo Stato agito in ambito di sua spettanza esclusiva; per altro, neanche di *menomazione*, dal momento che dall'(eventuale cattivo) uso di questo potere (legittimo) sono scaturiti al più danni di altra natura per la Regione, ma certamente nessuna lesione nella sfera delle proprie attribuzioni costituzionali.

Lo esprime bene la Corte quando, con formula onnicomprensiva ed efficace, afferma che "le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni a norma del (...) art. 39, primo comma, della legge n. 87 del 1953, quando esse lamentino, non una qualsiasi conseguenza avvertita come negativa in relazione al proprio territorio regionale, ma una alterazione del riparto di competenza indicato dalla Costituzione o comunque da norme di rango costituzionale". Ritorna (v. sentt. nn. 27 del 2006 e 380 del 2007) quella sintesi ben congegnata dalla Corte per tutelare lo spazio riservato dalla Costituzione all'istituto del conflitto di attribuzione, spazio che consente l'ingresso solo a questioni che attengono alla lesione delle sfere di competenze costituzionalmente attribuite tra Stato e Regioni e che lascia, di conseguenza, fuori qualsiasi altro tipo di doglianza.

Si consuma qui l'inammissibilità del conflitto: rispetto a un giudizio che, come ricordato dalla dottrina, deve comunque e sempre risolversi nel chiarire un rapporto tra Stato e Regioni (A.

Cerri, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, cit., 179); un rapporto che si sviluppa al livello delle rispettive attribuzioni costituzionali, nel caso in esame non si è prodotto quello scatto tale da far raggiungere questo livello, ma si è rimasti al contrario nell'area della mera illegittimità dell'atto.

Il conflitto tra enti non è uno strumento per fare valere la (mera) illegittimità di atti secondari, o di comportamenti, né vale per tutelare, assumendo la regione quale ente esponenziale, gli interessi della popolazione regionale, eventualmente lesi da atti emanati dallo Stato (Considerato in Diritto, p. 3.2).

Gli unici interessi tutelabili, e dunque azionabili, dinanzi la Corte costituzionale attraverso il conflitto intersoggettivo sono quelli propri degli enti, Stato e Regioni, nella loro qualità di soggetti dotati di autonomia politica di intensità tale (S. Grassi, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni e fra Regioni*, Milano 1985, 17) da richiedere il livello costituzionale (G. Volpe, *Commento all'art. 137*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna 1981, 370) tanto nella distribuzione delle rispettive competenze, quanto, e conseguentemente, nell'organo giurisdizionale che deve garantirne il rispetto (da ultimo, G. Zagrebelsky-V. Marcenò, *op. cit.*, 451).

Un'ultima osservazione, che riguarda la tempistica del giudizio costituzionale: la sentenza n. 52 viene pronunciata a poco più di un anno dalla notifica del ricorso, e successivo deposito presso la cancelleria della Corte, a conferma di un *trend* verso una sensibile riduzione dei tempi di definizione, che va affermandosi negli ultimissimi anni.

Se si considera che i tempi decisamente più lunghi, rispetto agli altri giudizi costituzionali, hanno trovato tradizionalmente giustificazione in una sorta di residualità del conflitto intersoggettivo, che giungeva a decisione quando non si risolveva il contrasto per altra via, quindi quella dell'accordo politico, questa riduzione dei tempi è solo un apprezzabile passo in avanti della Corte (d'altronde, la dottrina non ha mancato di denunciare l'eccessiva durata dei giudizi, L. Paladin, *Corte costituzionale e autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in P. Barile-E. Cheli-S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, 332), oppure un'ulteriore cartina di tornasole dell'attuale inefficienza della politica?