

PAOLO BIANCHI*

*Appunti in tema di rei vindicatio nel conflitto intersoggettivo***

Sommario. 1. – L'ammissibilità del conflitto intersoggettivo tra necessaria concretezza e dimensione costituzionale delle funzioni controverse. 2. – Il necessario tono costituzionale. 3. – La giurisprudenza in tema di *rei vindicatio*: enunciazioni di principio, indicazioni contrastanti e incertezze persistenti. 4. – I tentativi dottrinali di razionalizzare la materia.

1. – *L'ammissibilità del conflitto intersoggettivo tra necessaria concretezza e dimensione costituzionale delle funzioni controverse*

Il tema della *rei vindicatio* nel conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni ha ricevuto in dottrina generalmente scarsa attenzione.

Le riflessioni degli studiosi in gran parte si attestano sulla recezione della giurisprudenza, a sua volta costante nell'enunciare la massima per cui, posto che il conflitto ruota intorno alla rivendicazione di attribuzioni costituzionalmente garantite, sono inammissibili i ricorsi intesi a far valere pretese di natura patrimoniale.

Le osservazioni che seguono cercheranno innanzitutto di inquadrare la *rei vindicatio* nella complessiva struttura del conflitto intersoggettivo¹.

* Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Camerino.

** Contributo sottoposto positivamente al referaggio secondo le regole del single blind peer-review.

¹ Per l'inquadramento dell'istituto v. C. SELVAGGI, *I conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni e fra Regioni*, in *Foro it.*, 1956, IV, 134ss.; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957; C. ESPOSITO, *Conflitto regionale e competenza*, in *Giur. Cost.*, 1958, 467ss.; R. LUCIFREDI, *Attribuzioni (conflitti di)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, 301ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, 1961; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, 1001ss.; V. CRISAFULLI, *Poteri di ordinanza ex art. 7, legge sul contenzioso amministrativo, principi generali e conflitti di attribuzione*, in *Giur. Cost.*, 1961, 1303ss.; C. ESPOSITO, *L'annullamento nei conflitti di attribuzione*, in *Giur. Cost.*, 1961, 938ss.; G. CHIARELLI, *I conflitti di attribuzione*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, 60ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Questioni in tema di ammissibilità del ricorso nei conflitti di attribuzione*, in *Giur. It.*, 1968, I, 1, 257ss.; A. CERRI,

Dopo alcune oscillazioni, l'evoluzione giurisprudenziale degli ultimi decenni ha ricondotto la problematica in esame nell'alveo della definizione del "tono costituzionale" necessario all'instaurazione dei conflitti. Procederemo pertanto all'esame degli elementi costitutivi di tale requisito, alla luce dei quali potremo analizzare in dettaglio la giurisprudenza che ha evocato la categoria dell'inammissibilità per *rei vindicatio*.

Concluderemo riprendendo le riflessioni dottrinali, al fine di enucleare le poche certezze e le persistenti incertezze maturate sul punto.

Possiamo partire dalla considerazione che il conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni si instaura a partire dalla rivendicazione della spettanza di un'attribuzione di rilievo

Problemi processuali e sostanziali relativi all'ammissibilità del conflitto di attribuzione fra Stato e Regione, in *Giur. Cost.*, 1968, 1398ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 1311ss.; F. DIMORA, *Il conflitto di attribuzione fra Stato e Regione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1975, 610ss.; V. MESSERINI, *In tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regione*, in *Foro It.*, 1976, I, 2874; G. BERTI, *Conflitto di attribuzione e giudizio amministrativo*, in *Le Reg.*, 1977, 232 ss. A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Noviss. Dig. it.*, App. II, Torino, 1981, 364ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 438ss.; S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig.*, 4^e ed., *Disc. Pubbl.*, vol. III, Torino, 1989, 362ss.; G. VOLPE, *Art. 137 – IV*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Garanzie costituzionali. Artt. 134-139*, Bologna-Roma, 1981, 368ss.; F. SORRENTINO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei conflitti tra Stato e regioni*, in *Le Reg.*, 1986, 965ss.; G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Enc. Giur.*, Vol. VIII, Roma, 1988; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988 337ss.; F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2594ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Padova, 2008, 337ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, Bologna, 2012, 451ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, 195ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 309ss.

Per l'analisi puntuale della giurisprudenza in materia v. gli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, curati da R. Romboli con cadenza triennale per il periodo che va dal 1989 al 2019; più recentemente, v. A. FONZI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni nel triennio 2018-2020: le dinamiche dei rapporti intersoggettivi*, in *Giur. Cost.*, 2021, 1881ss.

costituzionale² o (sulla base di una lettura giurisprudenziale ormai consolidata³) della menomazione che risulti dallo scorretto esercizio delle attribuzioni proprie dell'ente resistente (conflitto da interferenza).

L'oggetto del conflitto è perciò definito dalle funzioni intorno alle quali si controverte, per come esse risultano dalla definizione ad opera della Costituzione e delle leggi costituzionali (tra le quali assumono un posto di rilievo gli Statuti speciali)⁴. Non è d'altronde possibile instaurare un conflitto a partire esclusivamente dalla rivendicazione in astratto delle attribuzioni: è necessario che vi sia una concreta lesione delle stesse, determinata da un'azione o da un'omissione, che si manifesta generalmente (ma non necessariamente) attraverso un atto⁵. Viene dedotta in giudizio la condotta o l'atto che esprime in concreto la lesione delle competenze denunciata.

² L'art. 39 l.n. 87/53 fa espresso riferimento all'atto di uno degli enti che invada le competenze dell'altro, apparentemente circoscrivendo a tale ipotesi l'insorgere del conflitto. Si tratterebbe di una costruzione più restrittiva di quella prescelta per il conflitto interorganico, dato che quest'ultimo occorre laddove vi siano semplicemente «attribuzioni in contestazione», mentre la presenza di «un atto viziato da incompetenza» (art. 38) degrada a mera eventualità. Una lettura testuale potrebbe dunque orientarsi nel senso della necessità di un atto ai fini dell'instaurazione del conflitto, e della ammissibilità dei soli conflitti di natura rivendicativa.

D'altronde, l'art. 41 rinvia, per la disciplina dei conflitti intersoggettivi, tra gli altri anche all'art. 38, legittimando l'apertura fatta propria dalla giurisprudenza.

Per l'originaria ricostruzione del conflitto quale esclusiva rivendicazione di attribuzioni cfr. R. LUCIFREDI, *Attribuzioni* cit., 302 e A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto* cit., 72. Una accurata ricostruzione del dibattito dottrinale e della prima giurisprudenza sul punto può leggersi in S. GRASSI, *Il giudizio* cit., 74ss.

Nella prima fase della sua giurisprudenza, la Corte costituzionale ha accolto la prospettazione del conflitto esclusivamente quale *vindicatio potestatis* sin dalla sent. n. 20/57: «Il presupposto del conflitto di attribuzione fra una Regione e lo Stato, quale è definito dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e per la cui risoluzione è ammesso il ricorso alla Corte costituzionale, da parte della Regione interessata, per il regolamento di competenza, è che si abbia un atto dello Stato che la Regione pretenda abbia invaso la sua competenza costituzionale». Cfr. inoltre, in questo stesso filone, sentt. nn. 43/58, 45/58, 77/58, 58/59, 13/60, 45/61.

³ La sent. 18/1970 adotta una definizione estensiva: «inerisce al concetto stesso di "conflitto di attribuzione" (o, come si esprime l'art. 39 della legge n. 87, "regolamento di competenza"), cui può dar luogo l'atto di un soggetto od organo, che l'atto medesimo illegittimamente incida nella sfera riservata ad altro soggetto od organo, menomandone una competenza o impedendogli di esercitare poteri e diritti ad esso spettanti». V. inoltre le sentt. nn. 110, 140 e 178 del 1970. In proposito S. GRASSI, *Il giudizio* cit., 185ss.

⁴ «Le stesse nozioni di "sfera di attribuzioni" o di "competenza" [...] sono state estese a ricomprendere qualsiasi situazione soggettiva di vantaggio, anche consistente in singoli diritti o facoltà, costituzionalmente spettanti, in ordine a determinate fattispecie, allo Stato o alla Regione» (V. CRISAFULLI, *Lezioni* cit., 443). Secondo F. SORRENTINO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei conflitti tra Stato e Regioni*, in *Le Reg.*, 1986, 972, ai fini dell'ammissibilità del conflitto rileva la «lesione della posizione costituzionale del ricorrente».

⁵ Nella costante giurisprudenza costituzionale si definisce «idoneo a innescare un conflitto di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima» (sent. n. 771/88).

Dal novero degli atti suscettibili di impugnazione in sede di conflitto intersoggettivo è esclusa soltanto la legge, non perché questa non possa dar luogo a lesione di attribuzioni, ma solo perché al giudizio sulle leggi è destinata una specifica via di accesso alla Corte costituzionale.

La controversia attiene alla competenza, ma non può esaurirsi nella sua mera rivendicazione, perché la natura del giudizio, contenzioso e di parti, postula l'enucleazione dell'interesse ad agire del soggetto ricorrente; interesse che necessariamente scaturisce da un atto o una condotta dei quali il ricorrente assume la lesività delle proprie attribuzioni e richiede l'annullamento al fine di ristabilire il quadro costituzionale alterato. Può pertanto aversi conflitto soltanto allorché vi sia lesione di competenze di rango costituzionale, tale da determinare una concreta lesione in capo all'ente ricorrente; l'intervento della Corte costituzionale è inteso al ristabilimento dell'equilibrio tra i soggetti, eventualmente (ma non necessariamente) potendosi disporre, in caso di accoglimento del ricorso, l'annullamento dell'atto.

Il conflitto non può neppure essere inteso come strumento (aggiuntivo rispetto alla giurisdizione comune) di impugnazione degli atti dei quali si lamenta l'illegittimità: «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»⁶.

Possiamo sintetizzare le considerazioni svolte sinora riprendendo le parole impiegate dalla Corte in una recente decisione: «sebbene l'oggetto del conflitto sia duplice (identificandosi, tanto nella questione sulla competenza, quanto nell'atto del quale si chiede l'annullamento), la sostanza del conflitto di attribuzione si identifica sempre, infatti, nella questione di competenza, per come esplicita in concreto e non nella prospettazione di essa, per come attribuita in astratto. Le attribuzioni che vengono in rilievo in sede di conflitto non possono

⁶ Sent. n. 245/92.

In sostanza, l'atto impugnabile in sede di conflitto non deve essere soltanto illegittimo, ma anche invasivo di attribuzioni costituzionalmente riservate. Così, per A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., «l'attività della Corte è destinata ad assicurare il mantenimento della regolarità costituzionale attraverso la eliminazione delle violazioni costituzionalmente rilevanti e non già di tutte le possibili violazioni dei limiti di competenza nei rapporti tra poteri statali». Per S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., 370s., la lesione deducibile concerne la «possibilità concreta di esercizio del potere». Sulla nozione di invasione di competenza cfr. F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, cit., 2598 ss.

considerarsi, quindi, quale mera *causa petendi*, ma concretano il bene della vita controverso, non potendosi mai risolvere il conflitto in un giudizio a carattere meramente impugnatorio»⁷.

Questa sommaria delimitazione è più problematica di quanto potrebbe apparire, poiché presuppone – ai fini dell’instaurazione del conflitto – la coesistenza di una dimensione generale e astratta, di rilievo sistematico (il riparto delle competenze) e ancorata al dettato costituzionale (in mancanza del quale il conflitto sarà devoluto alla giurisdizione comune), con una dimensione concreta che necessariamente attingerà agli interessi materiali dell’ente ricorrente. Laddove difetti il primo elemento, il ricorso sarà inammissibile per difetto di “tono costituzionale”, mentre in assenza del secondo l’inammissibilità deriverà dall’assenza dell’interesse a ricorrere⁸.

Il conflitto ha perciò una natura intrinsecamente duale, non potendo prescindere né dall’inquadramento al livello della controversia di rango costituzionale, né dall’ancoraggio a un «bene della vita» ben definito, del quale si assume la lesione.

In tale ambito nasce ben presto la problematica imperniata sulla distinzione tra la rivendicazione di beni che si esaurisce in sé, e la pretesa della quale si afferma la natura strumentale rispetto all’affermazione della competenza costituzionalmente rilevante.

È pacifico, sia sul piano concettuale che nella giurisprudenza costituzionale, che la prima ipotesi, di una controversia integralmente imperniata sulla titolarità di beni, materiali o immateriali, la quale tragga fondamento esclusivamente da fonti primarie o persino di rango inferiore, non possa innescare il conflitto.

Resta però irrisolto il nodo concettuale consistente nel nesso di strumentalità, più volte invocato dal ricorrente, tra la titolarità o la disponibilità del bene conteso e l’esercizio delle funzioni. In tal caso il discrimine si fa più sfumato, dovendosi scendere necessariamente ad un esame di dettaglio delle connessioni tra l’uno e le altre. Tale esame scivola pericolosamente in direzione della valutazione discrezionale, che implica un livello elevato di incertezza e innesci potenziali contraddizioni interne alla stessa giurisprudenza costituzionale.

⁷ Sent. n. 108/21, sulla quale v. G. MENEGATTO, *Una “giurisprudenza per tutte le stagioni”? Una lettura critica della sentenza n. 108/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 3/2022.

⁸ Sull’interesse a ricorrere v. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 473.

2. – *Il necessario tono costituzionale*

Giunti a questo passaggio critico, la problematica specifica della quale ci stiamo occupando si innesta sull'altra, più ampia e che la ricomprende, del necessario tono costituzionale della controversia⁹.

Come si è detto, in linea di principio, perché vi sia conflitto è necessario che la controversia riguardi la spettanza o il corretto esercizio di attribuzioni costituzionali. Ciò non significa che possano fungere da parametro soltanto le norme formalmente costituzionali, ma richiede che sia evidenziato il fondamento costituzionale delle attribuzioni contestate. Una volta inquadrato il conflitto nella corretta cornice, è ammessa l'integrazione del parametro ad opera di fonti primarie, purché esse costituiscano realizzazione e specificazione dell'assetto costituzionale delle competenze¹⁰.

L'orientamento della giurisprudenza costituzionale è costante nella ricerca di una linea di demarcazione tra le ordinarie controversie tra enti, devolute alla giurisdizione ordinaria o a quella amministrativa¹¹, e quei conflitti il cui ambito è definito dal dettato costituzionale:

⁹ L'espressione è stata coniata da C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.* 1979, 110ss., in relazione al conflitto tra poteri. È interessante notare che la sua trasposizione nel conflitto intersoggettivo avvenne con la sent. n. 426/99, della quale Mezzanotte fu il Giudice relatore. Da allora la Corte ha fatto ampiamente uso del concetto di "tono costituzionale", come vedremo nel testo, per qualificare uno dei requisiti di ammissibilità del ricorso.

Per riflessioni alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente v. F. SORRENTINO, *Alla ricerca del tono costituzionale dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2019, 2665 ss.

¹⁰ A. PIZZORUSSO, *Conflitto cit.*, 376; G. VOLPE, *Art. 137 - IV cit.*, 382ss.; F. SORRENTINO, *La giurisprudenza cit.*, 217ss.; G. ZAGREBELSKY, *Conflitti cit.*, 5; S. GRASSI, *Conflitti cit.*, 371, tutti nel senso di ammettere che la natura costituzionale del conflitto sia presente anche qualora la controversia trovi inquadramento in disposizioni non formalmente ma materialmente costituzionali. Ciò implica due ulteriori elementi di complessità, che qui non è possibile affrontare, derivanti in primo luogo dall'incerta e controversa ricognizione delle fonti materialmente costituzionali e secondariamente dall'eventuale contrarietà tra queste e le disposizioni formalmente costituzionali.

¹¹ Per un'ampia riflessione sui rapporti tra giurisdizione costituzionale, ordinaria e amministrativa in relazione ai conflitti intersoggettivi v. C. PADULA, *Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, giudicato costituzionale e vincolo nei confronti dell'attività amministrativa e dei giudizi amministrativi e ordinari*, in R. Pinardi (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I conflitti di attribuzioni*, Torino, 2007, 95 ss. V. inoltre L. VANDELLI, *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzioni e giurisdizione amministrativa*, in *Giur. cost.*, 1977, 1815 ss.; C.E. GALLO, *Conflitti di attribuzione tra Stato e Regione e processo amministrativo: gli atti di controllo*, in *Foro It.*, 1978, III, 509ss.; U. POTOTSCHNIG, *In tema di conflitto di attribuzione*, in *Le Reg.*, 1979, 139ss.; G. SERGES, *Giudizio amministrativo e conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, 1981, 3, 642 ss.; V. ANGIOLINI, *Nuovi sbocchi o nuovi problemi nel rapporto tra conflitto di attribuzioni e giudizio amministrativo?*, in *Le regioni*, 1985, 188ss.; V. COCOZZA, *Conflitto di attribuzioni, giudizio amministrativo, sindacato sul corretto esercizio del potere*, in *Le regioni*, 1986, 754 ss.; V. ANGIOLINI, *Delega di funzioni: ancora sui rapporti tra giudizio amministrativo e conflitto costituzionale di attribuzioni*, in *Le regioni*, 1987, 258 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Effetti del giudicato costituzionale reso in sede di conflitto intersoggettivo e validità degli atti amministrativi*, in *Giur. cost.*, 2006, 1, 167 ss.; F. GUELLA, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2022, 84ss.

Stato e Regioni possono sollevare il conflitto quando «lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale»¹².

Alla ricerca del limite, per così dire, “inferiore” del conflitto, la Corte stessa ha precisato che il valore di parametro «riconosciuto a fonti primarie ai fini della definizione delle competenze rispettive dello Stato e delle Regioni, eccede quello che sarebbe normalmente e naturalmente loro proprio e si giustifica soltanto in quanto esse si pongano come attuazione e specificazione necessaria alla concreta operatività di norme costituzionali sulle competenze. Qualora ciò non si verifichi e tuttavia si prospetti l’illegittimo uso di un potere statale che determina bensì conseguenze avvertite come negative dalle regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme costituzionali), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale»¹³.

Ciò non significa che la prospettata violazione di legge da parte dell’atto impugnato escluda la configurabilità di un conflitto. Abbiamo infatti ricordato che è pacificamente ammessa l’integrazione del parametro costituzionale con il richiamo a disposizioni primarie: da ciò deriva che l’atto impugnato il quale si fondi (anche) su una legge possa essere dichiarato lesivo delle attribuzioni dell’ente ricorrente non solo per diretto contrasto con la Costituzione ma anche per violazione di legge, purché questa sia riconosciuta come attuativa del dettato costituzionale. I due profili (lesione delle attribuzioni costituzionali e “semplice” illegittimità) possono coesistere¹⁴, ma il primo è indefettibile, il secondo soltanto eventuale.

Si tratterà, per la Corte, di distinguere «i casi in cui la lesione derivi da un atto

¹² Così la sent. n. 41/14. Nello stesso senso anche la sent. n. 87/15, sulla quale v. L. FERRARO, *La Consulta non retrocede sul tono costituzionale del conflitto, anche alla luce della recente riforma costituzionale 1/2012*, in *Giur. Cost.*, 2015, 761ss. e le sentt. nn. 10/17, 28/18, 26, 90 e 184/22.

Nella sent. n. 255/2019 la Corte osserva che «la ricorrente non si è limitata a denunciare la mera violazione di legge, bensì “l’esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge”, integrante “un’ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente” [...], e, pertanto, ha lamentato “non una qualsiasi lesione” (sentenza n. 28 del 2018), ma una lesione di proprie competenze costituzionali», concludendo per l’ammissibilità del ricorso.

¹³ Sent. n. 27/96. La formula riportata è divenuta una costante nella giurisprudenza costituzionale, al punto che la troviamo riprodotta, con varianti testuali minime, nelle sentt. nn. 467/1997, 95/2003, 380/2007, 235/2008, 263/2014 e 28/2018.

¹⁴ In tal senso, espressamente, la sent. n. 137/14. Di recente, la Corte ha più volte ribadito che la pendenza di un giudizio ordinario sull’atto impugnato in sede di conflitto non ne determina autonomamente l’inammissibilità: v. sentt. nn. n. 260/16, 2/18, 57 e 259/19, 22/20

meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale)¹⁵.

Così, sono da ritenere inammissibili i ricorsi intesi a denunciare la “mera illegittimità” dell'atto impugnato, senza che sia individuata la lesione della sfera di attribuzioni del ricorrente¹⁶; i ricorsi che vertono esclusivamente intorno all'interpretazione di disposizioni di legge¹⁷, o volti a contestare prassi¹⁸, atti meramente esecutivi di disposizioni legislative¹⁹, così come i ricorsi che, sotto la veste del conflitto, propongono in realtà l'impugnazione surrettizia di una decisione giudiziaria²⁰.

¹⁵ Sent. n. 10/2017.

¹⁶ In tal senso, ad es., la sent. n. 215/93. Nella sent. n. 263/14 la Corte osserva che la ricorrente «si è limitata a dedurre la violazione, ad opera delle deliberazioni impugnate, di norme di legge statali e regionali riguardanti il costo massimo del personale e, in particolare, il computo in tale tetto del personale distaccato e di quello alle dipendenze dei gruppi e dei singoli consiglieri, senza indicare quali siano le competenze costituzionali incise e in che modo la violazione di legge si rifletta su di esse». Il ricorso si risolve pertanto nella «mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia».

¹⁷ Così, nella sent. n. 121/05, ad es., la Provincia autonoma di Bolzano lamentava la lesione di attribuzioni in materia di certificazione di idoneità di impianti secondo la normativa comunitaria. La Corte ha rilevato che in realtà l'atto statale non negava le attribuzioni regionali, ma contestava l'inadempimento provinciale rispetto agli obblighi fissati dalle disposizioni comunitarie, risolvendosi la controversia «in un contrasto interpretativo» che la rende «priva del necessario carattere costituzionale». In senso analogo v. sentt. nn. 380/07, 263/14, 28/18.

¹⁸ Ad es., l'inerzia dell'amministrazione statale a seguito di un'istanza non vincolante non può essere interpretata come lesione di potestà riconosciute dalla Costituzione, ma solo come (eventuale) illegittimità da far valere davanti al giudice comune: in tal senso la sent. n. 276/07, sulla quale v. A. CERRI, *Il conflitto intersoggettivo ed il comportamento inerte*, in *Foro It.*, I, 3343ss., ove la Corte ammette il conflitto da omissione solo quando questa integri una «lesione attuale delle competenze difese», dovendosi pertanto escludere nei casi, come quello di specie, in cui l'omissione sia da ricondurre al mero inadempimento, in sé non idonei ad integrare una rivendicazione di attribuzioni.

¹⁹ In proposito, da ultimo, v. sent. n. 164/21, in cui si ribadisce il divieto, in sede di conflitto, «di porre in discussione la legittimità costituzionale della disciplina primaria di cui l'atto oggetto di conflitto è applicativo, benché essa non fosse stata a suo tempo impugnata nel termine di decadenza concesso per proporre questioni di legittimità costituzionale in via principale. Difatti, a garanzia, nei loro stessi confronti, della certezza del diritto si richiede che Stato e Regione intervengano in termini tassativamente fissati a promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale. Tale garanzia verrebbe meno se, con la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione per atti meramente esecutivi o applicativi, restasse aperta indefinitamente nel tempo la possibilità della impugnativa delle leggi da parte di soggetti che hanno omesso di proporla in via diretta, nei termini stabiliti dalle norme che regolano l'azione dei soggetti e degli organi costituzionali al fine di assicurare il rispetto della Costituzione e l'unità dell'ordinamento giuridico positivo». Nello stesso senso anche sentt. nn. 369/10, 207/12, 144/13, 386/05, 86/15 e 77/16.

²⁰ Sul punto, che qui non è possibile approfondire, basti ricordare che la Corte costituzionale distingue tra i conflitti nei quali l'ente ricorrente contesta in radice l'esercizio del potere giurisdizionale, assumendo che esso invada illegittimamente la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita (v. ad es. sent. n. 226, 391 e 392/99, 39/07, 332/11, 107 e 235/15, 2/18, 22/20), dai tentativi di ottenere un sindacato di ultima istanza contro decisioni giudiziarie sgradite o comunque contestate. Questi ultimi, intesi come forme indebite di

La sussistenza del tono è inoltre valutata in relazione ad ognuno dei motivi di ricorso, potendosi avere decisioni parziali di inammissibilità nel caso in cui solo alcune delle censure abbiano fondamento costituzionale²¹.

Il discrimine non verte insomma sulla natura dell'atto impugnato, bensì sugli effetti che esso produce in relazione al riparto di attribuzioni, ammettendosi il conflitto in presenza di atto idoneo, cioè «dotato di efficacia o di rilevanza esterna e [...] diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o comunque una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio delle medesime»²².

È d'altronde chiaro che un requisito non direttamente definito dal legislatore, ma ricavabile soltanto dalla giurisprudenza costituzionale, è suscettibile di applicazioni oscillanti e si presta a letture di volta in volta tese ad aprire o chiudere la via del conflitto in vista del perseguimento di obiettivi di gestione complessiva del contenzioso, per loro natura estranei.

Poste tali premesse, è inevitabile rinvenire decisioni nelle quali il conflitto è ammesso sulla base della mera allegazione della lesione di attribuzioni di rango costituzionale²³ e decisioni di inammissibilità nelle quali si esclude che la semplice affermazione del ricorrente sia sufficiente a radicare il conflitto, dovendosi procedere all'esame del suo fondamento²⁴. Persino in presenza di più ricorsi che denunciano lesioni analoghe o identiche per oggetto e

impugnazione, sono destinati alla declaratoria di inammissibilità (v. ad es. sentt. nn. 276 e 326/03, 2 e 150/07, 72/12, 252/13, 224/19).

²¹ In tal senso sentt. nn. 437/00, 412/08, 104 e 260/16, 10/17.

²² Così, fra le tante, sent. n. 382/06.

²³ V. ad es. sentt. nn. 89/06, 255/07, 337/09, 9/13, 137/14, 235/15, 77, 104 e 260/16, 10/17. Nella sent. n. 287/05 la Corte, di fronte ad eccezione della difesa erariale al riguardo, risponde che «la violazione delle attribuzioni statutarie della Provincia autonoma, infatti, conferisce di per sé “tono costituzionale” al conflitto, restando irrilevante la concorrente possibilità di impugnativa giurisdizionale». Si spinge ancora oltre la sent. n. 77/16, ove si precisa che ad integrare il necessario tono costituzionale è sufficiente la prospettazione della lesione, rinviandosi alla fase di merito la verifica della sua esistenza in concreto.

²⁴ È questa l'eventualità che ricorre con maggiore frequenza. V., tra i numerosi esempi possibili, le sentt. nn. 121/05, 305/11, 238/12, 52/13 (sulla quale G. LANEVE, *Se dalla mera illegittimità dell'atto non si passa alla lesione delle attribuzioni costituzionali, non c'è spazio per il conflitto intersoggettivo*, in *Osservatorio AIC*, settembre 2013), 263/14, 87 e 107/15, 260/16, 10/17 (queste ultime due con riferimento ad alcune soltanto delle censure sollevate), 224/19.

Nella sent. n. 199/04 la Corte riconosce il “tono”, pur criticando la non esaustività del ricorso statale sul punto.

parametro invocati, è accaduto che la Corte rispondesse in modo differenziato, senza che consentire all'interprete di ricavare un chiaro criterio distintivo²⁵.

Che la definizione dei requisiti di “tono costituzionale” necessari all'instaurazione di un conflitto sia tutt'altro che consolidata, è testimoniato dal periodico ritorno della Corte sulla questione. Ancora di recente il Giudice di costituzionalità, trovandosi di fronte a un caso di particolare complessità²⁶, ha proposto un ulteriore criterio di ricognizione dei confini tra giudizio ordinario e conflitto costituzionale.

Dopo aver ricordato i presupposti per l'instaurazione del giudizio avanti a sé ed aver confermato la potenziale coesistenza tra le due vie di azione, la Corte rileva che, nel caso di specie, la Regione ricorrente chiede «un penetrante sindacato sui contenuti» dell'atto impugnato «alla luce del dettato normativo primario, al fine di definire confini ed oggetto del potere» esercitato dalla struttura statale, «senza dimostrare [...] che il controllo in concreto operato dagli ispettori, e asseritamente svolto *contra legem*, abbia effettivamente recato pregiudizio, per ampiezza e intensità, alla sua sfera costituzionale di attribuzione». Da ciò l'inammissibilità del ricorso.

Se ne dovrebbe desumere che, per aversi tono costituzionale, quanto meno nei conflitti da interferenza, non è (più) sufficiente l'invocazione della lesione in concreto di una sfera di attribuzioni costituzionalmente tutelata, ma è necessario anche dimostrare che l'atto lesivo abbia connotati di «ampiezza e intensità» tali da superare una soglia (non meglio definita) oltre la quale si colloca il conflitto.

Al requisito oggettivo dell'ingresso nella sfera costituzionalmente riservata pare dunque aggiungersi un requisito quantitativo, al di sotto del quale la lesione non si concretizzerebbe. Sul ricorrente incombe perciò l'ulteriore onere di provare non solo l'*an* dell'atto lesivo,

²⁵ Si v., a titolo di es., quattro decisioni della Corte su ricorsi della Provincia di Bolzano contro decreti del questore in tema di poteri di pubblica sicurezza e tutela dell'ordine pubblico. La prima, sent. n. 235/08, è una decisione di inammissibilità conseguente a una penetrante analisi del tono costituzionale. Le tre successive (sentt. nn. 129/09, 72 e 259/10) sono di rigetto. In particolare, l'ultima entra nel merito senza aver svolto alcuna considerazione sulla natura costituzionale della controversia. Per approfondimenti v. P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011, 220 ss.

²⁶ Si tratta della sent. n. 87/15, red. Zanon, sulla quale L. FERRARO, *La Consulta non retrocede* cit. e G. LANEVE, *Ulteriori precisazioni, a futura (si spera) memoria, della Corte costituzionale in tema di conflitti tra Stato e Regioni, dalla "manifestazione estrinseca della volontà di attribuirsi la titolarità del potere" al "tono costituzionale": nota a margine delle sentenze n. 86 e 87 del 2015*, in www.federalismi.it, 2015, n. 17.

ma anche il *quantum* della lesione lamentata: si apre inevitabilmente un nuovo spazio per l'esercizio della discrezionalità del giudice.

3. – *La giurisprudenza in tema di rei vindicatio: enunciazioni di principio, indicazioni contrastanti e incertezze persistenti*

La giurisprudenza sul tema del tono costituzionale dei conflitti si riflette necessariamente sull'approccio alla peculiare condizione dei ricorsi nei quali la rivendicazione di un "bene della vita", sia esso materiale o immateriale, assume un carattere – realmente o solo in apparenza – preponderante rispetto al ristabilimento dell'equilibrio competenziale.

Sul tema della c.d. *vindicatio rerum* la giurisprudenza ha spesso oscillato tra opposte concezioni, a seconda che l'affermazione della titolarità del bene fosse intesa come espressione rivendicativa della titolarità dei poteri oppure meramente legata allo specifico oggetto materiale: nella prima ipotesi la Corte propendeva per l'ammissibilità del conflitto, negandola nella seconda.

Se in linea di principio, come già ricordato, si esclude che le controversie aventi ad oggetto la titolarità di beni possano, *di per sé*, costituire materia di conflitto²⁷, possono però darsi situazioni, per così dire, di confine, nelle quali lo schema seguito dalla controversia non è semplicemente quello della rivendicazione in via esclusiva del bene, ma si articola in conseguenza dell'esercizio sia da parte dello Stato che della Regione di proprie attribuzioni su uno stesso bene.

In tali casi non si discute sulla proprietà del bene, ma piuttosto sull'estensione ed i limiti dei poteri di gestione di ciascuno degli enti, nonché sulla misura della facoltà di ciascuno di interferire legittimamente nell'esercizio dell'altrui attribuzione. In altre ipotesi ancora, la rivendicazione del bene è assunta dall'ente ricorrente a presupposto dell'esercizio di proprie attribuzioni, lamentandosi la menomazione delle stesse attraverso una condotta solo in apparenza limitata al profilo materiale.

Di fronte al variegato atteggiarsi, nei presupposti fattuali, delle controversie, la Corte costituzionale ha ancorato la propria opera all'espressione di alcuni principi generali, nella ricognizione ed attuazione dei quali conosce significative esitazioni, quando non delle vere e

²⁷ Cfr. ad es. S. GRASSI, *Conflitti* cit., 370.

proprie contraddizioni. Ancor più insidiosa, come vedremo, è la tentazione di risolvere le incertezze interpretative e la difficoltà di tradurre i principi generali in regole operative ricavando spazi per l'esercizio di un'ampia discrezionalità, che porta con sé il rischio dell'arbitrio.

Possiamo iniziare la nostra ricognizione esaminando un primo filone giurisprudenziale, che ammette la rivendicazione di beni concreti, siano essi materiali o immateriali, purché la loro titolarità sia connessa all'esercizio di funzioni che la Costituzione assegna al ricorrente

La decisione capostipite, più volte oggetto di distinguo e precisazioni da parte della stessa Corte, è la sent. n. 31/59²⁸, nella quale si individua l'oggetto del giudizio nella «appartenenza allo Stato o alla Regione di una potestà pubblica relativamente a un bene che la Regione assume trasferito al suo patrimonio e lo Stato ritiene rimasto nel proprio. La “disponibilità” del bene è soltanto un presupposto del legittimo esercizio di questa potestà».

Il bene è assegnato all'ente territoriale in funzione dell'espletamento di «funzioni pubbliche attribuite dalle norme costituzionali alla Regione», perciò «l'atto della Regione o dello Stato concernente un bene della cui appartenenza si discuta, può costituire un atto di invasione della sfera di competenza costituzionale dello Stato o della Regione che, in quanto tale, è idoneo a dar luogo a un conflitto di attribuzione».

La Corte rigetta l'eccezione secondo la quale il conflitto deve sorgere non sulla titolarità di un bene ma da «un contrasto intorno a un potere generale, di cui lo Stato o la Regione, con l'emanazione dell'atto, pretendono concretamente la “titolarità”»: sarebbe da un lato difficile «stabilire i confini tra "potere generale" e "potere speciale" o "particolare"», dall'altro irrilevante, «perché un siffatto conflitto sorge quante volte un atto dello Stato invada la sfera di competenza costituzionalmente assegnata alla Regione (e lo stesso vale per il caso in cui sia l'atto regionale a invadere la sfera di competenza dello Stato), senza che sia necessario riferire l'atto che suscita il conflitto a una potestà esecutiva o amministrativa fornita di particolari caratteri di generalità».

Pur essendo irrilevante il carattere generale del potere rivendicato, la Corte si premura di osservare che, nel caso di specie, la controversia riguarda «indirettamente» categorie di beni immobili oggetto (o meno) di trasferimento in base allo Statuto regionale.

²⁸ Sulla quale v. S. CASSARINO, *Un preteso conflitto di attribuzioni*, in *Giur. Cost.*, 1959, 385ss.

Il Giudice di costituzionalità chiude il percorso argomentativo rivendicando la propria competenza, nel quadro del conflitto, «a giudicare dell'appartenenza di un bene allo Stato o alla Regione come presupposto del legittimo esercizio delle potestà amministrative relative a questi beni», che si estende a «stabilire, qualora se ne dubiti, il momento in cui il passaggio del bene dallo Stato alla Regione ha avuto luogo e quindi quello dal quale ha inizio la possibilità di esercizio, da parte della Regione, delle relative potestà», pur riconoscendo espressamente che «questa determinazione (come quasi sempre accade nei conflitti di attribuzione), comporta la necessità di considerare e risolvere pregiudizialmente quesiti di diritto amministrativo».

Sulla stessa linea possiamo ricordare le sentt. nn. 178/71²⁹, 223/84³⁰, 286/85³¹, 383/91³², 211/94³³ e 313/01. In base a questo approccio la Corte ritiene ammissibili le controversie nelle quali la rivendicazione del bene è intesa come strumentale rispetto all'esercizio delle funzioni.

²⁹ Sulla quale v. S. BARTOLE, *Demanio regionale e norme di attuazione*, in *Giur. Cost.*, 1971, 2179ss. e M. SALAZAR, *In tema di beni di interesse archeologico, artistico e storico assegnati alla Regione Siciliana*, in *Riv. Giur. scuola*, 1972, 476ss.

³⁰ Qui la Corte ammette «che i ricorsi della Regione Veneto sono pressoché totalmente dedicati alla confutazione della nota ministeriale 13 novembre 1973, con la quale era stato manifestato l'intento di non trasferire, almeno per quel momento, i terreni forestali classificati in riserve naturali», ma osserva che essi chiedono «che venga dichiarata "di esclusiva competenza della Regione Veneto l'attribuzione costituzionale di costituire riserve naturali nelle foreste ecc."».

Nella rivendicazione regionale si rinviene il fondamento del conflitto, riconducibile alla «violazione [...] non solo e non tanto dell'art. 119 della Costituzione, quanto, soprattutto, dell'art. 117 della Costituzione». A commento della decisione v. A. ABRAMI, *Riserve naturali e zone umide: un assetto amministrativo ancora precario*, in *Giur. Agr. It.*, 1985, II, 87ss.; F.C. RAMPULLA, *La Corte invoca la legge quadro in tema di parchi e riserve naturali*, in *Le Reg.*, 1984, 1373ss.

³¹ Commentata da F. GABRIELE, *In tema di conflitto di attribuzione Stato-Regioni*, in *Giur. It.*, 1986, I, 1, 1144ss., R. TARCHI, *Questioni processuali e sostanziali in tema di conflitti tra Stato e Regioni*, in *Foro it.*, 1986, I, 1801ss.

³² Nell'occasione la Corte ammise, e risolse nel merito a favore della ricorrente, un conflitto proposto contro un atto statale di disposizione di un bene del demanio regionale. Di fronte ad un'eccezione di inammissibilità che verteva sulla *rei vindicatio*, la decisione ricorda che «quando si controverte, come nel caso, della pertinenza di un bene al demanio regionale anziché a quello statale, viene immediatamente in discussione la spettanza, e cioè il trasferimento o no dallo Stato alle Regioni, delle relative funzioni in attuazione della normativa che concerne il trasferimento stesso». Richiamato il precedente della sent. n. 31/59, se ne afferma l'applicabilità anche al caso in discussione, rinvenendo nei rispettivi statuti speciali il fondamento delle attribuzioni contese.

³³ In questa decisione la Corte rigetta l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato che «sembra ravvisare l'oggetto sostanziale del contendere nella rivendicazione della proprietà e non già nella *vindicatio potestatis*. Oggetto del conflitto è, invece, proprio l'asserita lesione di competenze regionali, rispetto alla quale, le questioni di proprietà, che pur sono state accennate nelle note impugnate, vengono rappresentate come presupposto dell'esercizio di quelle competenze, e non sono, quindi, idonee a trasformare il tema del conflitto, che non si trasferisce ai beni e non si pone, quindi, come *vindicatio rei*».

In senso opposto si colloca la maggior parte delle decisioni, in cui la Corte considera la pretesa del bene come sintomatica della natura meramente patrimoniale della controversia, assumendone l'insufficiente tono costituzionale.

Il punto di riferimento per questo orientamento è la sent. n. 111/76³⁴, in cui la Corte rileva che dai ricorsi per conflitto emerge come l'oggetto del contendere sia «l'accertamento della appartenenza di determinati beni forestali, che le Regioni assumono trasferiti al loro patrimonio indisponibile, e indebitamente trattenuti dallo Stato». Poiché le ricorrenti «non prospettano una invasione della loro sfera di competenza, né chiedono una dichiarazione o delimitazione delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite», deve concludersi che si tratta di «una effettiva e diretta *vindicatio rerum*».

Ad avviso della Corte la fattispecie in esame deve essere distinta da quella decisa, in senso opposto, con la sent. n. 31/59, perché allora la titolarità dei beni era il presupposto per il contestato esercizio delle attribuzioni, laddove «gli odierni ricorsi non hanno invece per oggetto alcuna contestazione circa le rispettive competenze dello Stato o delle Regioni, le quali sono completamente fuori discussione; e le pretese delle Regioni ricorrenti in ordine all'appartenenza e titolarità dei beni forestali non compresi negli elenchi approvati con i decreti ministeriali, di cui si denuncia l'illegittimità per omissione, vengono prospettate con riferimento alla asserita violazione della legge n. 281 del 1970, non di norme costituzionali sulla competenza, o sull'attribuzione di detti beni».

Analogamente, nella sent. n. 61/79, la Corte rileva che i motivi di ricorso «non hanno di mira - né direttamente né indirettamente - lesioni o menomazioni di specifiche attribuzioni regionali», esaurendosi nella critica dell'esercizio da parte del Ministero competente di attribuzioni riservate allo Stato. Considerazioni simili sono svolte nella sent. n. 39/84.

³⁴ Commentata da P.A. CAPOTOSTI, *Le foreste tra Stato e Regioni: un conflitto di attribuzione proprio inammissibile*, in *Giur. Cost.*, 1976, 1456ss.

Già la sent. n. 164/63, pur senza impiegare espressamente né il concetto di tono costituzionale né il limite della *rei vindicatio*, aveva escluso l'ammissibilità del conflitto a fini di delimitazione delle pretese dominicali degli enti. Sulla stessa falsariga la sent. n. 81/71, che riconduce la controversia a una disputa sull'appartenenza dei beni, come tale soggetta «all'imperio del codice civile», poiché non è implicato negli atti impugnati l'esercizio di potestà pubbliche, le sole implicabili in un conflitto di attribuzione». v. inoltre le sentt. nn. 1/57 e 110/70.

Nella sent. n. 309/93³⁵ viene discusso – e dichiarato inammissibile - un conflitto proposto dalla Regione Lombardia a seguito di un atto dell'intendenza di finanza con cui si intimava al Comune di Milano di lasciare libera la darsena di Porta Ticinese del Naviglio Grande. La Regione rivendicava l'area come parte del demanio regionale, quale presupposto dell'annullamento dell'atto statale. La Corte decide, accodandosi alla prospettazione della difesa erariale, che non è contestata dalle parti la facoltà del titolare di disporre del bene, bensì la titolarità dello stesso: «né la ricorrente né lo Stato contestano, infatti, che il potere di disporre spetti al titolare del bene, ma ne affermano la propria appartenenza».

La ricostruzione del rapporto di carattere reale sull'area della darsena va effettuata sulla base di elementi di fatto, delle norme che costituiscono il titolo, nonché degli atti di trasferimento del bene dallo Stato alla Regione. «Tali norme si configurano, quindi, come attributive di beni e non di potestà; esse, poi, non hanno rango costituzionale»: con quest'ultima affermazione la Corte individua un collegamento tra oggetto e parametro del giudizio. Il carattere non costituzionale delle norme parametro, unito alla loro funzione attributiva di beni e non di competenze, determina la loro inidoneità a sorreggere una pretesa giustiziabile in sede di conflitto.

Non sfugge alla Corte la contraddizione rispetto al proprio filone giurisprudenziale che ammette il conflitto connesso alla rivendicazione di beni, allorché sia connessa alle funzioni: tanto è vero che si premura di dichiarare «isolato» (pur senza argomentare in contrario) il precedente della sent. n. 383/91, in cui la pretesa della Regione Val d'Aosta si fondava sull'art. 5 dello Statuto, che prevedeva il trasferimento *ipso iure* dei beni del demanio statale a quello regionale.

Rimane irrisolto il problema del nesso di strumentalità tra il bene conteso e le funzioni: è infatti indiscutibile che gli enti rivendicassero la titolarità del bene, ma la Corte ritiene esaurita in ciò la disputa, mentre la ricorrente affermava esservi connessione tra l'oggetto della controversia e l'esercizio delle attribuzioni. Affermazione che in altre occasioni è stata

³⁵ In proposito v. A. MANGIA, *Sindacato di ammissibilità e rei vindicatio nel conflitto di attribuzioni*, in *Le Reg.* 1994, 840ss.; A. PISANESCHI, *Vindicatio rerum e grado costituzionale delle norme nel conflitto tra lo Stato e le Regioni*, in *Giur. Cost.* 1993, 2539ss.; A. BAIOTTO, *Brevi note in tema di conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni*, in *Riv. amm.*, 1994, 269ss.

Nello stesso senso sentt. nn. 467/97 e 95/03.

considerata sufficiente ad instaurare il conflitto, ma che in questo caso è sottoposta ad attenta valutazione e considerata inidonea.

È utile a questo punto porre a confronto le argomentazioni impiegate in questa sede con quelle della sent. n. 417/94, conflitto scaturito dalla pretesa statale di disciplinare alloggi di servizio dismessi, in cui, di fronte all'eccezione dell'Avvocatura dello Stato, la Corte risponde che non si può parlare di *rei vindicatio* perché la difesa erariale «confonde due momenti distinti, l'uno relativo alla competenza ad emanare norme regolatrici dell'alienazione degli alloggi di servizio situati nel territorio delle due province, l'altro relativo alla legittimazione a stipulare i contratti di vendita secondo le norme poste dalla fonte competente». Poiché il ricorso è limitato al primo aspetto, il conflitto è ammissibile.

Anche la sent. n. 444/94 legge la rivendicazione di beni in chiave strumentale rispetto all'esercizio delle funzioni. Nel caso di specie la Regione Sicilia aveva impugnato un decreto del Ministro delle finanze che disponeva la ripartizione di un edificio, precedentemente appartenuto al patrimonio indisponibile dello Stato, da destinarsi allo svolgimento delle residue funzioni statali e di quelle regionali in materia di opere pubbliche. Di fronte all'eccezione della difesa erariale, la Corte ha osservato che in primo luogo il trasferimento della titolarità del bene è avvenuto *ope legis* con i decreti attuativi dello Statuto.

Da ciò discende che il *petitum* è da intendersi come «la richiesta di una declaratoria di non esclusiva spettanza in capo allo Stato di una particolare attribuzione, quella relativa alla potestà di individuazione delle sedi degli uffici per l'espletamento delle funzioni residue allo Stato nelle materie di competenza regionale».

Una volta inquadrata la controversia non tanto sulla titolarità del bene, né sulle norme attributive della stessa, sulle quali non vi è discussione, quanto sulla leale collaborazione richiesta ai fini del raggiungimento dell'intesa (per quanto “debole”) sulla gestione del bene, il conflitto risulta ammesso.

Lo stesso schema decisorio è proposto nella sent. n. 343/95, relativa al ricorso della Regione Sardegna contro la concessione di un'area del demanio marittimo da parte di una Capitaneria di porto ad una cooperativa di pescatori. La ricorrente non contestava la titolarità del bene ma l'esercizio, tramite il suo affidamento in concessione, delle attribuzioni in materia

di pesca ed esecuzione di opere connesse, riservate alla Regione dallo Statuto e dai relativi decreti attuativi.

Nel ricorso era richiamato il precedente della sent. n. 309/93, al fine di differenziare quella controversia, incentrata sulla titolarità del bene, dal caso in questione, in cui era contestata «la regolazione e l'organizzazione dell'attività del concessionario», rispetto alla quale «l'uso del bene demaniale si connota come profilo secondario e strumentale». La Corte, accogliendo la ricostruzione regionale, ha riconosciuto all'amministrazione regionale il potere di «emanare i provvedimenti concessori per la realizzazione, su area demaniale, di opere strumentali all'attività di pesca»; per quanto riguarda invece «la potestà di imposizione e riscossione del canone demaniale», ha concluso che «esso segue (...) la titolarità dominicale del bene, e non quella delle funzioni amministrative» connesse all'esercizio del potere concessorio.

Qui la distinzione è netta tra profilo patrimoniale, ritenuto estraneo al conflitto, e profilo funzionale, che conduce all'ammissibilità se è garantito da disposizioni costituzionali o attuative della Costituzione³⁶.

³⁶ Il percorso argomentativo è analogo nella sent. n. 150/03. In quel caso la Corte, a fronte di un ricorso regionale nel quale si contestavano provvedimenti dell'Agenzia per il demanio relativi all'occupazione abusiva di aree litoranee, evidenziava come «il reale oggetto della controversia che si è voluto promuovere davanti a questa Corte è costituito dalla rivendica della titolarità del demanio marittimo (estranea ai conflitti di cui all'art. 134 Cost.)», non potendosi rinvenire alcuna connessione tra le richieste formulate e le funzioni regionali.

Nel conflitto deciso con la sent. n. 31/06 la Regione ricorrente precisa che la circolare impugnata, che riduce il canone per le derivazioni idriche alle regioni, incide sulle competenze e non si ricorre per la rivendicazione del bene, ma contro la lesione delle attribuzioni. La Corte accetta la prospettazione e conclude che «il concreto regime giuridico di un bene appartenente al demanio o al patrimonio dello Stato o di altri enti pubblici è la risultante di un intreccio di potestà pubbliche, che sottendono altrettanti interessi meritevoli di tutela delle comunità amministrate. Gli atti di gestione e di disposizione riguardanti tali beni possono assumere, secondo scelte diverse del legislatore, natura pubblicistica o privatistica, ma la qualità degli interessi collettivi tutelati, la loro esistenza, rilevanza e attualità devono essere previamente apprezzati dai soggetti istituzionali competenti». Poste tali premesse, il ricorso è dichiarato ammissibile e accolto nel merito.

In senso diametralmente opposto le conclusioni della sent. n. 443/08, ancora su un ricorso della Provincia di Trento contro quella di Bolzano in materia di derivazioni idriche per la produzione di energia elettrica. Nonostante la prospettazione, che evocava un complesso di norme costituzionali, statutarie e di attuazione a sostegno del tono costituzionale del conflitto, la Corte ha seccamente escluso l'ammissibilità del ricorso, stante la natura meramente patrimoniale della controversia.

Infatti, - afferma la Corte - la Provincia di Bolzano con l'atto impugnato «dà per scontata la sua titolarità dei beni, esercitando una potestà (l'immissione nel possesso) che rientra nei poteri dominicali, i quali sono certamente poteri diversi dai poteri concessori di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico. I primi, infatti, hanno il loro fondamento nella titolarità del demanio idrico, mentre i secondi hanno il loro fondamento nella competenza amministrativa dell'Ente concedente». D'altronde, rileva la Corte, il ricorso - pur evocando la competenza statutaria della Provincia di Trento - si risolverebbe nella rivendicazione al demanio idrico della

La riprova può rinvenirsi nella sent. n. 213/01, relativa alla pretesa della Provincia di Trento di ottenere il rimborso di quote di canoni concessori riscossi dallo Stato. La Corte, premesso che «una questione relativa alla titolarità di beni o diritti patrimoniali può formare oggetto di un conflitto di attribuzione solo quando la disponibilità del bene costituisca il presupposto per l'esercizio di determinate competenze o potestà pubbliche», osserva che la rivendicazione della ricorrente «si risolve in una mera pretesa di carattere patrimoniale». Dal ricorso non è dato dedurre, infatti, «nemmeno in forma indiretta» una connessione tra le somme richieste e «l'esercizio di attribuzioni fondate costituzionalmente».

Si potrebbe obiettare che da un lato il credito della ricorrente trova diretto fondamento nello Statuto, dall'altro la mancata riscossione potrebbe riflettersi negativamente sull'esercizio delle funzioni proprie dell'ente.

La Corte esclude però che all'ammissibilità si possa giungere per tali vie. Riguardo al fondamento statutario della pretesa, questa non è sufficiente a consentire l'instaurazione del conflitto qualora si esaurisca in sé, senza tradursi in lesione delle competenze.

Il secondo profilo viene considerato, nel caso di specie, irrilevante a causa dell'esiguità della somma richiesta, la cui mancata erogazione non sarebbe idonea a compromettere l'esercizio delle funzioni provinciali³⁷.

ricorrente della derivazione contestata. Il carattere di mera *rei vindicatio* emerge dalla assenza, nella controversia, di un profilo che coinvolga, neppure in via mediata, l'accertamento di competenze di rango costituzionale.

³⁷ Le stesse argomentazioni sono state prodotte nella sent. n. 95/03, in cui era in discussione il blocco dei finanziamenti statali per il personale già assunto con contratto a tempo determinato per le esigenze connesse ai terremoti 1980-1981. La Corte qualifica la questione posta dalla Regione ricorrente sia come esclusivamente interpretativa, sia come circoscritta alla titolarità di risorse finanziarie, concludendo per l'insufficiente tono costituzionale.

Così anche la sent. n. 177/05, relativa a un conflitto promosso dalle regioni Sicilia e Sardegna contro un atto del direttore dell'Agenzia del demanio, che individuava come appartenenti al patrimonio dello Stato alcuni beni immobili situati nei territori delle ricorrenti. La Corte ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto rilevando che i ricorsi si basavano esclusivamente sulla pretesa appartenenza alle regioni degli immobili in questione, «senza alcun riferimento a (neanche ipotizzate) lesioni di attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, in ragione di un eventuale nesso di strumentalità necessaria tra beni e attribuzioni», ricavando dalla lettura dei ricorsi che i conflitti erano «in realtà diretti soltanto all'accertamento del titolo giuridico di appartenenza dei beni».

Lo stesso schema compare nella sent. n. 302/05, a proposito di un ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia contro una nota del Provveditorato regionale alle opere pubbliche che escludeva dal trasferimento al demanio regionale alcuni tratti di corsi d'acqua e invitava le Agenzie del demanio territorialmente competenti a non trasferire alla ricorrente alcuni beni immobili del demanio idrico statale. La Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso perché con esso si poneva «una questione priva di tono costituzionale», in quanto relativa «unicamente [ad] un aspetto proprietario», richiedendosi soltanto «l'accertamento, di puro fatto, in ordine alla sussistenza di un nesso pertinenziale tra i beni rivendicati dallo Stato e le tratte fluviali di sua competenza».

D'altronde, neppure la asserzione del nesso tra bene rivendicato ed esercizio di funzioni costituzionalmente spettanti è sufficiente ad incardinare il conflitto: nella sentenza n. 179 del 2004³⁸, in cui la Regione Veneto lamentava l'incompleto trasferimento delle risorse umane e materiali necessari per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste, la Corte rileva che l'affermazione della ricorrente non è adeguatamente circostanziata. Sarebbe stato infatti necessario «che per ciascun bene, o almeno per ciascuna categoria di beni, oggetto della pretesa, la Regione avesse indicato e dimostrato le ragioni della loro asserita strumentalità necessaria e di come la loro mancanza potesse determinare una situazione di impossibilità di esercitare, in tutto o in parte, le funzioni e i compiti ad essa attribuiti nella materia dell'agricoltura e delle foreste»³⁹.

Il passaggio meno convincente di questa linea argomentativa è quello relativo alla necessità di dimostrare un nesso tra i beni rivendicati e le funzioni di rango costituzionale che vada oltre l'espressa attribuzione ricavata dal dato normativo.

Un esempio in proposito può chiarire i termini della questione. Nella sent. n. 319/11 la Corte ha deciso il conflitto sollevato dalla Regione Sicilia contro un decreto direttoriale del Ministero della difesa, che individuava un elenco di immobili al fine di trasferirli al patrimonio disponibile dello Stato, in vista della successiva alienazione, permuta, valorizzazione e gestione, ai sensi dell'art. 14-*bis*, c. 3, del d.-l. n. 112/08.

La ricorrente fondava le proprie pretese sull'art. 32 dello statuto della Regione siciliana, secondo il quale i beni del demanio statale «sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato», e sull'art. 33, per il quale i beni non demaniali dello Stato

³⁸ Sulla quale v. M. PERINI, *Rei vindicatio, teoria della prospettazione e nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in *Giur. Cost.*, 2004, 1845ss.

³⁹ È pienamente sovrapponibile a quella citata la sent. n. 102/10, in cui l'invocazione delle competenze statutarie da parte della ricorrente è considerata insufficiente a radicare il conflitto, perché non si individua il nesso tra queste e i beni rivendicati. Il conflitto è inammissibile perché la pretesa regionale, «ancorché basata su disposizioni dello statuto di autonomia, si risolve in una controversia circa la titolarità del complesso immobiliare e postula, quindi, non un "regolamento di competenza" in ordine alla delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto, bensì una interpretazione della normativa invocata diretta a stabilire a quale di tali enti spetti la proprietà del complesso medesimo e quale sia il titolo giuridico di appartenenza del bene». La postulata connessione tra le funzioni della ricorrente e il bene conteso assume il carattere «di una doglianza del tutto generica e perciò insufficiente per affermare il carattere costituzionale della controversia. Infatti, non è chiarito il nesso che dovrebbe collegare il complesso immobiliare *de quo* alle funzioni in tema di assistenza spettanti alla Regione, né la ricorrente fornisce indicazioni al riguardo, mentre sarebbe stato necessario quanto meno allegare gli argomenti in base ai quali la mancata disponibilità del cespite potrebbe compromettere, in tutto o in parte, le funzioni e i compiti attribuiti alla Regione nella materia suddetta».

sono «assegnati alla Regione». In ogni caso, «anche se si ammettesse che i beni non più destinati all'utilizzo militare non possono transitare nel demanio regionale perché privi del carattere della demanialità, occorrerebbe concludere per il loro trasferimento al patrimonio della Regione».

La Corte giunge a dichiarare l'inammissibilità qualificando la controversia come mera rivendicazione di beni: «il fatto che la ricorrente evochi, come parametri asseritamente violati, gli artt. 32 e 33 dello statuto speciale siciliano non implica l'ammissibilità dell'odierno conflitto, poiché l'oggetto di quest'ultimo non è la lesione di una sfera di competenza della Regione, ma la spettanza dei suddetti beni; né è possibile rinvenire un nesso di strumentalità tra beni e attribuzioni costituzionali, in quanto la pretesa della ricorrente è esclusivamente diretta al riconoscimento dell'appartenenza alla Regione dei beni in questione».

Si tratterebbe insomma di un ricorso che, vertendo esclusivamente intorno alle disposizioni attributive della titolarità di un complesso di beni, sarebbe privo dei caratteri necessari all'instaurazione di un conflitto costituzionale.

Pur accogliendo la premessa generale sull'inammissibilità della *rei vindicatio*, il caso di specie non pare rientrare agevolmente nella categoria. Si tratta di una pretesa che si fonda su disposizioni statutarie il cui contenuto normativo si esaurisce nel disporre il trasferimento dei beni contesi: dato che le norme statutarie invocate definiscono la titolarità dei beni in contestazione, nel ricorso è inevitabile la sovrapposizione tra la pretesa sul bene e la rivendicazione dell'attribuzione.

Il ragionamento della ricorrente può essere schematizzato come segue: la fonte di rango costituzionale attribuisce la categoria di beni alla Regione; l'atto statale di esercizio delle potestà dominicali su quei beni, violando il dettato statutario, si traduce in lesione di competenze regionali tutelate a livello costituzionale; la rivendicazione regionale dei beni è completamente sovrapponibile alla rivendicazione delle competenze; da ciò la materia del conflitto.

La Corte segue una logica diversa, per giungere all'esito opposto: vi sono due piani, quello dei beni rivendicati e quello delle attribuzioni; la fonte di rango costituzionale conferisce i beni; è onere del ricorrente dimostrare la connessione tra essi e le funzioni che intende tutelare; poiché non è riuscito nell'intento, il ricorso è inammissibile e la pretesa è tutelabile solo presso la giurisdizione comune.

È chiaro che la decisione in esame, coerentemente con quelle sopra richiamate, opera una scissione tra l'aspetto delle pretese connesse al regime proprietario e quello delle funzioni. Dobbiamo però porci alcune domande: è possibile attribuire ad un ente pubblico beni non connessi all'esercizio di funzioni pubbliche? Nel caso in cui l'attribuzione avvenga con fonte costituzionale, possiamo immaginare che questa non sia preordinata allo svolgimento di funzioni pubbliche? La Corte, nella sua motivazione, sembra ritenere che la risposta a tali questioni sia, implicitamente, affermativa, fatta salva la prova contraria.

Per accettare tale conclusione dobbiamo ipotizzare che lo statuto speciale abbia conferito alla Regione categorie di beni svincolati dall'assolvimento di una funzione pubblica, o almeno che la funzione implicata non abbia copertura costituzionale. Ne conseguirebbe che, sul piano sostanziale, dovremmo ammettere che norme di rango costituzionale, nell'attribuire la titolarità di categorie di beni, non abbiano inteso connetterle all'esercizio di funzioni di rilievo costituzionale. Avremmo perciò disposizioni costituzionali non idonee a fornire il relativo contenuto di "copertura" pari al proprio rango; queste peraltro non sarebbero conoscibili *a priori*, ma solo riconoscibili in sede di applicazione giurisdizionale. La Corte rivendicherebbe a sé l'esclusivo potere di determinare quali disposizioni costituzionali conferiscano un'effettiva garanzia agli oggetti della loro disciplina, introducendo una sorta di gerarchia interna a norme formalmente equiordinate.

Sul piano processuale, tornando al caso di specie, le attribuzioni individuate dagli artt. 32 e 33 dello Statuto siciliano, pur avendo rango costituzionale, non sarebbero mai suscettibili di tutela in sede di conflitto: qualora fossero fatte valere in relazione a un bene determinato, cadrebbero sotto la scure dell'insufficiente "tono costituzionale"; nell'ipotesi in cui, invece, fossero invocate in termini generali, andrebbero incontro ad una pronuncia di inammissibilità per carenza di concretezza ed attualità. Resterebbe soltanto la tutela del giudice comune.

L'incertezza dell'indirizzo appena esaminato emerge ancor più nettamente nelle decisioni in cui il tono costituzionale della controversia è desunto – secondo la Corte – prima ancora che dalle argomentazioni dell'ente ricorrente, dalle affermazioni contenute nell'atto impugnato. È questo il caso del conflitto deciso con la sent. n. 89/06, in cui la Regione Toscana aveva impugnato quattro note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le quali l'amministrazione marittima dello Stato affermava la propria competenza in materia

di concessioni sui beni demaniali marittimi del porto turistico di Viareggio. La Corte ha rigettato l'eccezione formulata dall'Avvocatura dello Stato nel senso della mera natura patriomoniale della controversia, riconoscendo che le note in questione «contengono una chiara manifestazione di volontà dello Stato di riaffermare la propria competenza nel settore in esame e di negare quella regionale»: da ciò la sussistenza del necessario tono costituzionale di un conflitto che «involge questioni afferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione».

4. – *I tentativi dottrinali di razionalizzare la materia*

La dottrina più risalente non ha dato spazio al tema di cui ci occupiamo, ritenendo esaustiva l'indagine volta a ricostruire, a partire dall'atto impugnato, le sfere di attribuzioni coinvolte.

Nelle prime ricostruzioni del conflitto tra Stato e Regioni si è privilegiata l'attenzione all'inquadramento dell'istituto, appena creato, nel disegno costituzionale delle autonomie, valorizzandone la funzione di attuazione e garanzia del pluralismo istituzionale⁴⁰.

Anche gli autori che, nell'interpretare la funzione svolta dalla Corte costituzionale, ne hanno sottolineato la natura giurisdizionale, per quanto inserita in un contesto del tutto peculiare, hanno fatto leva sulla composizione dell'organo, la sua posizione tra i poteri dello Stato, la particolare disciplina processuale, per evidenziarne il ruolo arbitrale, a discapito degli elementi più propriamente connessi al processo⁴¹.

Si è voluto insomma dare risalto, nel ricostruire le attribuzioni della Corte, al versante *lato sensu* politico, nel timore dell'appiattimento dell'organo – appena insediato ed estraneo alla tradizione giuridica italiana – su una funzione meramente applicativa del diritto⁴².

⁴⁰ A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 158ss.; R. LUCIFREDI, *Attribuzioni (conflitti di)*, cit., 307ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzioni* cit., 9ss.; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali* cit., 1004; G. CHIARELLI, *I conflitti di attribuzione*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, 68; C. MORTATI, *Istituzioni* cit., 1236ss.; per un'efficace sintesi Cfr. S. GRASSI, *Conflitti* cit., 364ss.

⁴¹ Cfr. G. VOLPE, *Art. 137 – IV*, cit., 382ss.

⁴² Sulla natura intrinsecamente politica del conflitto, sia pur contenuta dalle procedure giurisdizionali, v. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzioni* cit., 18ss. In senso decisamente contrario R. LUCIFREDI, *Attribuzioni (conflitti di)* cit., 312, ove però si precisa il carattere strettamente giuridico del conflitto come esclusione dell'impugnabilità di atti di natura sicuramente politica, quali mozioni o espressioni di indirizzo del Consiglio regionale.

È comprensibile che tale chiave di lettura abbia indotto a leggere i conflitti ponendo in primo piano la definizione costituzionale delle sfere di attribuzione e relegando sullo sfondo la fase generativa della controversia.

È stato così possibile affermare, in quella prima fase, che l'atto impugnato è la mera occasione nella quale il conflitto sottostante emerge alla luce. Una lettura orientata all'aspetto istituzionale era funzionale alla concezione originaria del conflitto come *vindicatio potestatis*, che recava con sé, insieme all'esclusività della pretesa, la prospettiva della natura puramente accessoria della dimensione materiale del conflitto⁴³.

Il primo elemento, nel tradurre il conflitto in termini di difesa di una sfera intangibile, induceva a sottovalutare le modalità di esercizio delle attribuzioni che fossero riconducibili a moduli cooperativi: la rivendicazione del potere era letta come pretesa di esclusività e lasciava oltre l'orizzonte ogni ipotesi in cui venissero in discussione le modalità del suo esercizio. Questa lettura era a sua volta consequenziale all'impostazione originaria dei rapporti tra Stato e Regioni, che privilegiava un regionalismo fondato sulla netta ripartizione delle competenze.

Il secondo elemento contribuiva a degradare il versante materiale del conflitto (il "bene della vita" conteso) a requisito, pur necessario a innescare la controversia (in nome della concretezza), ma non decisivo ai fini della sua risoluzione: una volta che sia formulata la pretesa, ne segue implicitamente che la decisione sulla sfera di competenza porta con sé, quale semplice conseguenza, la destinazione del bene conteso⁴⁴.

Da questo punto di vista, è utile ricordare che la stessa disciplina legislativa impone la decisione sulla competenza, mentre lascia ad una distinta valutazione (che si riflette nel dispositivo) l'eventuale annullamento dell'atto: il cuore della decisione risiede nella definizione dei confini tra le sfere di attribuzione, mentre il destino dell'atto impugnato è riservato a un elemento accessorio ed eventuale del dispositivo.

⁴³ In questa prima fase la dottrina si è a lungo interrogata sull'oggetto del conflitto, chiedendosi se esso riguardasse esclusivamente la competenza o anche l'atto. Cfr. in proposito, nel senso della duplicità dell'oggetto, C. SELVAGGI, *I conflitti di attribuzioni* cit., 136; ricostruisce il dibattito G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzioni* cit., 105ss.

⁴⁴ In tal senso sia A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto* cit., 258s., che G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzioni* cit., 155ss.

L'ampliamento dell'area nella quale i conflitti possono insorgere, attraverso l'ammissione di lesioni derivanti dall'interferenza⁴⁵, anziché dalla rivendicazione, ha indotto a sindacare in modo necessariamente più penetrante le modalità di esercizio dei poteri, così come tutti gli aspetti concreti e materiali attraverso i quali l'interferenza può manifestarsi. Una volta riconosciuto che il conflitto possa sorgere non solo dalla diretta invasione delle altrui competenze, ma anche dall'uso (illegittimo) delle proprie che sia tale da produrre, anche solo indirettamente, la menomazione dedotta in giudizio, si è necessariamente ampliato il novero degli atti impugnabili e, attraverso questi, il sindacato si è esteso al rapporto tra gli enti⁴⁶.

La moltiplicazione delle occasioni di conflitto (promossa anche dall'avvio del processo ventennale di trasferimento delle funzioni amministrative)⁴⁷, traducendosi in moltiplicazione degli atti potenzialmente sindacabili, ha spinto inevitabilmente i ricorrenti ad articolare i motivi di doglianza su una linea discendente, dal dettato costituzionale fino alle disposizioni di dettaglio, per giungere agli effetti materiali delle condotte dell'ente resistente. La Corte, a sua volta, è stata costretta a scendere sul piano dell'interpretazione di atti di natura legislativa e regolamentare, così come di note e circolari⁴⁸. La giurisprudenza sul tono costituzionale dei conflitti si sviluppa in reazione al rischio di trasformare i conflitti in sedi di impugnazione surrettizia, potenzialmente sovrapponibili al giudizio amministrativo⁴⁹.

La dottrina approfondisce soprattutto negli anni '80 il tema della *rei vindicatio*, rilevando le oscillazioni e le incongruenze giurisprudenziali⁵⁰, le difficoltà di classificazione delle

⁴⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Cattivo uso del potere e conflitti di attribuzione*, in *Giur. Cost.*, 1980, I, 220ss.

⁴⁶ Cfr. L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzioni al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 142 ss.; A. CERRI, *Competenze, atto e rapporto* in *Giur. cost.*, 1982, 2431ss. Su questo passaggio v. G. VOLPE, *Art. 137 – IV*, cit., 386.

⁴⁷ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 197s., rileva che «l'aumento dei beni facenti parte del demanio o del patrimonio di un ente pubblico comporta l'incremento della sfera di incidenza dei poteri dell'ente medesimo».

⁴⁸ A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto* cit., 2435, ritiene al contrario che proprio la giurisprudenza costituzionale in tema di *vindicatio rerum* dimostri la irriducibilità del conflitto a mero giudizio su un atto. Lo stesso A. sostiene che la competenza non è mera *causa petendi* di un giudizio demolitorio, ma «è di più: perché rappresenta anche il "bene della vita" controverso» (A. CERRI, *Corso* cit., 342).

⁴⁹ Sulla complessa delimitazione dei rapporti tra giurisdizione amministrativa e costituzionale si rinvia agli AA. citati alla nota 11.

Sul tono costituzionale come strumento di delimitazione tra le due giurisdizioni, in chiave di tutela della concezione "alta" del processo costituzionale, v. F. SORRENTINO, *Alla ricerca del tono costituzionale* cit., che richiama le considerazioni di C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto* cit.

⁵⁰ Cfr. ad es. R. TARCHI, *Questioni processuali* cit., 1802, che parla di «giurisprudenza quanto mai tormentata e scarsamente lineare»; v. inoltre V. CERULLI IRELLI, *Profili dominicali e profili funzionali nel rapporto stato-regioni in materia di beni pubblici*, in *Le reg.*, 1987, 250ss. Una riflessione fondata sull'analisi dell'intera giurisprudenza può leggersi in S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale* cit., 232 ss., 362ss., 370.

molteplici pronunce di inammissibilità⁵¹ e individuando i possibili criteri distintivi. Dagli anni '90 la tematica in oggetto è ormai inquadrata sul piano dottrinale nel più vasto ambito del tono costituzionale dei conflitti⁵², ma – come si è ampiamente rilevato al § 3 – non si è raggiunta una soddisfacente definizione dei requisiti di ammissibilità dei conflitti che insorgono a partire da rivendicazioni di natura patrimoniale.

Cercando di elencare le certezze sin qui raggiunte, in primo piano possiamo porre il principio generale, che trova concordi la giurisprudenza e la dottrina, secondo il quale la rivendicazione del bene non può essere l'oggetto (esclusivo o principale) del ricorso (e tanto meno del giudizio), ma deve essere strumentale all'affermazione della competenza. Il bene rivendicato è espressione della concretezza necessaria all'instaurazione del conflitto, ma nella sua attribuzione non può esaurirsi il *thema decidendum*.

La competenza che si intende garantire deve avere fondamento costituzionale, pur ammettendosi che trovi espressione concreta in disposizioni attuative, e dunque sia dettagliata da norme di rango primario, purché riconducibili alla Costituzione o agli Statuti speciali. La rivendicazione di beni che non sia supportata da un fondamento, sia pur indirettamente, superprimario conduce all'inammissibilità del conflitto.

È irrilevante che il bene conteso sia materiale o immateriale, così come non incide sull'ammissibilità del conflitto la circostanza che si controverta intorno a beni determinati o categorie: seppure si sia prospettata in dottrina una distinzione in tal senso⁵³, abbiamo visto che la giurisprudenza talvolta ritiene ammissibile il conflitto che fa riferimento genericamente a complessi di beni, mentre in altre occasioni si spinge a richiedere puntuale dimostrazione dell'incidenza dell'atto lesivo su ogni singolo bene controverso, oltre a pretendere l'enunciazione della connessione tra questo e la funzione della quale si chiede la garanzia.

Rileva invece la natura, privatistica o pubblicistica, della *res* dedotta in giudizio, perché nel primo caso si rientra sicuramente nell'ambito della giurisdizione ordinaria, non potendosi in radice connettere il regime giuridico del bene alle funzioni esercitate⁵⁴.

⁵¹ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, cit., 381.

⁵² Cfr. A. MANGIA, *Sindacato di ammissibilità* cit.; A. CERRI, *Corso* cit., 348ss.; P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, 308ss.; A. PISANESCHI, *Vindicatio rerum*, cit.; M. PERINI, *Rei vindicatio*, cit.

⁵³ Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 456s.

⁵⁴ In tal senso G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 457.

Il versante dei problemi tuttora aperti presenta almeno altrettanti elementi.

In primo luogo, pur nella generale condivisione della necessità che la rivendicazione ponga in primo piano le competenze rispetto al bene conteso, non è ancora chiaro, sotto molteplici profili, quali siano i criteri che guidano la Corte nella valutazione di tale requisito: abbiamo visto che in linea di principio queste devono essere espressamente indicate nel ricorso e che la Corte procede a verificare la connessione tra le prime e il secondo.

Qui cominciano però le incertezze. Trattandosi di requisito di ammissibilità del ricorso, dovrebbe essere sindacato d'ufficio. In realtà, la Corte si occupa dell'argomento solo di fronte a specifica eccezione dell'ente resistente. Volendo prendere un esempio clamoroso, potremmo citare l'unico caso in cui è venuta in discussione la dimensione territoriale degli enti confliggenti: nel caso deciso con sent. n. 743/88 l'oggetto materiale della controversia era una porzione di territorio, che la Regione ricorrente rivendicava a sé, chiamando in giudizio lo Stato ma proponendo il ricorso anche «nei confronti» della Provincia autonoma di Trento, beneficiaria del provvedimento statale⁵⁵. Quale occasione migliore per una pronuncia chiara sull'impatto dell'aspetto materiale nella configurazione del conflitto? La ricorrente non aveva indicato alcuna connessione tra la rivendicazione proposta e le proprie funzioni, limitandosi ad affermare la garanzia della propria integrità territoriale dettata dagli artt. 131 e 132 Cost. Eppure, la Corte – peraltro in una decisione estremamente sintetica – ignora il possibile fattore di inammissibilità (fosse anche solo al fine di escluderlo) per giungere direttamente a decidere nel merito.

È stato correttamente osservato⁵⁶ che l'assetto delle competenze successivo alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, postulando (art. 119) la generale attribuzione alle regioni di un proprio patrimonio e costituzionalizzando il principio di autosufficienza di tali enti, dovrebbe influire anche sulla gestione della categoria processuale in esame: posta la generale competenza regionale, e posto altresì che la quasi totalità dei ricorsi è di provenienza regionale, dovrebbe essere lo Stato a dimostrare in via di eccezione l'insussistenza di un nesso funzionale tra il bene e l'attribuzione regionale. Ciò consentirebbe alla

⁵⁵ A commento della decisione v. V. ANGIOLINI, *Conflitto costituzionale di attribuzioni e controinteressato: la Corte (forse) fa il primo passo*, in *Le Reg.*, 1989, 1171ss.; E. ROSSI, *I giuristi alla conquista della Marmolada*, in *Foro it.*, 1988, I, 3184ss.

⁵⁶ M. PERINI, *Rei vindicatio* cit., 1352.

Regione di instaurare questo genere di conflitti salva prova contraria dello Stato. Ma la giurisprudenza recente della Corte non ha recepito tale mutamento di prospettiva, reiterando lo schema processuale introdotto sin dalla sent. n. 111/76.

L'accertamento del requisito della connessione tra bene e funzione, a sua volta, assume forme e intensità diverse. Qui lo spettro delle soluzioni è amplissimo. Si passa da occasioni nelle quali il controllo – come si è appena detto – non è nemmeno esercitato (o, quanto meno, non è esplicitato in sentenza), a decisioni nelle quali la Corte dichiara l'inammissibilità in seguito a una minuziosa analisi del rapporto tra l'atto impugnato e ciascun bene oggetto di contestazione, alla luce delle funzioni rivendicate.

Nella vasta area intermedia tra i due estremi si collocano soluzioni che, almeno in apparenza, sono modellate sulle peculiarità del caso. Tali sono le sentenze in cui si valuta l'adeguata motivazione sulla connessione tra funzioni e bene, oppure quelle in cui si valuta l'incidenza dell'atto lesivo sulla disponibilità del bene conteso. In queste decisioni pare affiancarsi la valutazione (che dovrebbe essere liminare) sull'*an* della lesione delle attribuzioni, o della connessione tra bene e funzioni lese, a quella (che sfiora il merito) sul *quantum* della lesione stessa o della connessione. Con la conseguenza che si finisce per negare in radice la sussistenza del conflitto, non perché sia carente di tono costituzionale, ma perché è valutata insufficiente la relativa motivazione. Il tono costituzionale ricadrebbe così, in virtù della natura contenziosa dei conflitti, nel generale obbligo del ricorrente di motivare in ordine ai presupposti del giudizio.

Il pieno inserimento della problematica in esame nel sindacato sul tono costituzionale favorisce l'adozione, anche in questo ambito, di un approccio elastico, finalizzato a massimizzare le possibilità di selezione dei casi e di valorizzazione delle controversie ritenute di alto profilo. Sul piano processuale l'adozione di criteri indefiniti si traduce nell'appropriazione, da parte della Corte, di un requisito di ammissibilità del conflitto liberamente utilizzabile per finalità di gestione del contenzioso, che rende inevitabilmente fluide le categorie delle quali ci siamo occupati⁵⁷.

⁵⁷ Com'è noto, i conflitti intersoggettivi sono poco numerosi. La gestione del contenzioso non ha quindi finalità di riduzione quantitativa del carico della Corte, ma consente piuttosto di mantenere adeguatamente elevato il livello delle controversie (in piena corrispondenza con la nozione di "tono costituzionale"). Una volta che si

Dovrebbero pertanto essere limitate, sia in dottrina che, soprattutto in giurisprudenza, le enunciazioni di principio e le generalizzazioni⁵⁸. Il rischio, più volte paventato in dottrina con riferimento ai conflitti tra i poteri, è lo sviluppo di una giurisprudenza che si orienta in funzione del caso singolo, dalla quale non possono emergere certezze nemmeno sulle categorie fondamentali del processo costituzionale.

Abstract

Il saggio propone un approfondimento sulla *rei vindicatio* nel conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, che in dottrina ha ottenuto generalmente scarsa attenzione.

Il principio generale enunciato dalla giurisprudenza può essere sintetizzato nella massima secondo la quale, posto che il conflitto ruota intorno alla rivendicazione di attribuzioni costituzionalmente garantite, sono inammissibili i ricorsi intesi a far valere pretese di esclusiva natura patrimoniale.

Si propone in primo luogo l'inquadramento della *rei vindicatio* nella complessiva struttura del conflitto intersoggettivo, in particolare attraverso l'analisi delle sue connessioni con il "tono costituzionale" richiesto dalla giurisprudenza per l'instaurazione dei conflitti. Procederemo pertanto all'esame degli elementi costitutivi di tale requisito, alla luce dei quali potremo analizzare in dettaglio la giurisprudenza che ha evocato la categoria dell'inammissibilità per *rei vindicatio*.

Concluderemo riprendendo le riflessioni dottrinali, al fine di enucleare le poche certezze e le persistenti incertezze maturate sul punto.

Abstract

The essay proposes an in-depth analysis of the *rei vindicatio* in the constitutional conflict between the State and the Regions and between Regions, which has generally received little attention in doctrine.

ammetta questa facoltà, è possibile però che essa sia impiegata anche al fine di evitare la decisione di conflitti considerati, a vario titolo, "scomodi".

⁵⁸ Considerazione già svolta da S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 179 ss., e ripresa da G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 457.

The general principle enunciated by the jurisprudence can be summarized in the maxim according to which, given that the conflict revolves around the claim of constitutionally guaranteed attributions, suits aimed at asserting claims of an exclusive patrimonial nature are inadmissible.

At first, the framework of the *rei vindicatio* in the overall structure of the constitutional conflict is proposed, in particular through the analysis of its connections with the "tono costituzionale" required by the jurisprudence for the establishment of conflicts. We will therefore proceed to examine the constituent elements of this requirement, in the light of which we will be able to analyze in detail the jurisprudence that has evoked the category of inadmissibility as a consequence of *rei vindicatio*.

We will conclude by resuming the doctrinal reflections, to enucleate the few certainties and the persistent uncertainties that have matured on the point.

Camerino, febbraio 2023.