

**Giorgio Grasso\*, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario,*  
Milano, Giuffrè, 2001 (pagg. VIII-264; Lire 38.000).**

Il conflitto di attribuzioni (tra Regione e Stato), avente ad oggetto un provvedimento giurisdizionale o un atto strumentalmente inerente all'esplicazione di funzioni giurisdizionali, ha rapidamente assunto, nella concreta evoluzione del processo costituzionale sui conflitti, elementi di assoluta atipicità, che hanno messo in crisi la nettezza della consueta partizione conflitti intersoggettivi- conflitti interorganici.

Le ragioni sono note: l'impugnazione di un atto giurisdizionale, cioè di un atto che esula dalle competenze regionali, e di cui la Regione contesta, quindi, essenzialmente la capacità di menomare in modo illegittimo una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate alla medesima, ha portato la Corte costituzionale a circoscrivere il proprio sindacato sulla funzione giurisdizionale, distinguendo tra giudizio sulla spettanza del potere e giudizio sull'esercizio del potere, senza ripensare però la coerenza stessa del vizio di un atto giurisdizionale con la tipologia di vizi dell'atto amministrativo, nelle conosciute forme dell'incompetenza, della violazione di legge e dell'eccesso di potere.

Il potere giudiziario, i cui atti danno origine al conflitto, non ha la possibilità di tutelare direttamente le proprie attribuzioni dinanzi alla Corte, perché l'interpretazione data all'art. 39, c. 3, l. n. 87/1953 e alle Norme integrative rimette un'esclusiva facoltà di intervento al Presidente del Consiglio dei ministri, cui spetta decidere se costituirsi o meno in giudizio, come se fosse scontata l'equivalenza tra la costituzione, a difesa della legittimità di un atto dell'amministrazione statale, e quella spiegata a tutela della legittimità di un atto di un giudice.

La Regione, ricevuta una presunta lesione delle proprie attribuzioni da parte di un atto giurisdizionale, dimostra di essere titolare di un tipo di funzioni (amministrative ma anche di indirizzo politico) che non si lasciano facilmente inglobare all'interno della soggettività regionale, comunemente intesa (la Regione come ente), ma che pongono le premesse per sostenere l'appartenenza della Regione stessa al novero dei poteri dello Stato; secondo un'accezione specifica, però, quella di potere costituzionale, che spinge a immaginare l'esistenza di un diverso strumento processuale che renda effettiva, al di là dei casi "normali" di conflitto tra enti, la nozione di autonomia costituzionalmente garantita.

In questo scenario, sommariamente descritto, si inserisce la tesi centrale del presente volume, rivolta a dimostrare l'esistenza di una terza categoria di conflitti costituzionali, allo spartiacque tra i conflitti di attribuzione tra enti ed i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato.

In particolare, alla base di questa peculiare tipologia di conflitto, che non trova ostacoli decisivi nelle previsioni dell'art. 134 Cost., si è posto, si diceva, il riconoscimento della natura di potere costituzionale delle Regioni, frutto della rivisitazione della tesi formulata da Salvatore Barholini in uno scritto del 1961.

Tale configurazione ha tratto motivi di conforto dalla giurisprudenza costituzionale che ha attribuito la qualità di poteri dello Stato ai comitati promotori dei *referendum* abrogativi e da ulteriori contributi dottrinali relativi alla teoria delle funzioni costituzionali delle Regioni e alla teoria della separazione dei poteri e dei cicli funzionali.

La nozione di potere costituzionale che traduce pienamente in "*soggetto giuridico*" il "*soggetto lessicale*" Regione (così C. Lavagna) è stata tenuta, tuttavia, distinta da quella di potere dello Stato; la Regione, infatti, è potere dello Stato laddove risulta titolare di funzioni costituzionali finalizzate a porre in essere un procedimento che si conclude con un atto imputabile allo Stato persona giuridica (come nel caso dell'elezione dei delegati regionali che compongono il collegio elettorale del Presidente della Repubblica), mentre è potere costituzionale nel momento in cui agisce a difesa delle proprie attribuzioni e della legittimità di atti e funzioni che sono e restano regionali.

E diversi sono gli strumenti che garantiscono la sua complessiva tutela: il conflitto tra poteri, da un lato, il conflitto misto dall'altro, che ha attinenza con il primo in ragione di una disciplina processuale che rimanda in larga misura a quella del conflitto interorganico.

In questo contesto, in particolare, sono state criticate le tesi dottrinali dominanti che negano che le Regioni possano configurarsi come poteri costituzionali e/o poteri dello Stato, per la difesa delle proprie attribuzioni costituzionalmente non collegate al procedimento di formazione di atti statali, e le conclusioni sostanzialmente negative della

giurisprudenza costituzionale, già a partire dall'ord. n. 10/1967.

La disciplina processuale del conflitto misto è stata posta, poi, a confronto con la disciplina processuale del conflitto interorganico e con quella del conflitto tra enti, tradizionalmente inteso, ipotizzandosi alcuni significativi correttivi ed aggiustamenti.

Su questa scia, il lavoro si è concluso considerando un insieme di situazioni, legate anche a un diverso modo di intendere i rapporti tra Regioni ed esercizio e titolarità di funzioni giurisdizionali, e in cui viene a invertirsi il ruolo di ricorrente e di resistente del giudizio. In questa cornice, il potere giudiziario, ritenutosi leso da un atto regionale, potrebbe impugnare di fronte alla Corte l'atto medesimo, dovendo disporre, quindi, di un adeguato strumento di tutela, che non può essere, per le ragioni sopra esposte, il conflitto tra enti.

\* R.u. di Istituzioni di diritto pubblico - Facoltà di Economia - Università degli Studi dell'Insubria, sede di Varese - **ggrasso@eco.uninsubria.it**

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali