

## Conflitto di attribuzione in ottemperanza al giudicato costituzionale

di Francesco Dal Canto \*  
(17 giugno 2019)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2019)

### 1. Premessa

La pronuncia in commento offre l'occasione per tornare sul tema della violazione del giudicato costituzionale originato da una dichiarazione di incostituzionalità di una legge.

Il profilo di maggiore interesse attiene alla circostanza che tale violazione viene apprezzata dalla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra enti, dal momento che essa non consegue ad un nuovo esercizio della funzione legislativa ma all'adozione di atti amministrativi attuativi della disciplina dichiarata incostituzionale.

### 2. Il caso

La vicenda giudiziaria *de qua* scaturisce dalla condotta omissiva tenuta dal Ministro per la coesione territoriale e per il mezzogiorno dinanzi all'istanza della regione Umbria con la quale si chiedeva, nella sostanza, di dare esecuzione alla sentenza n. 13/2017 della Corte costituzionale.

Quest'ultima aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9 *sexies*, del d.l. n. 78/2015, recante *Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*, convertito con l. n. 125/2015, previsione sulla quale si fondava la legittimazione del Governo ad incamerare automaticamente alcuni fondi, originariamente destinati al finanziamento di programmi regionali, non impegnati dall'amministrazione competente entro una certa data. Caduta tale previsione, valutata dalla Corte irragionevole, laddove il legislatore aveva individuato un termine eccessivamente anticipato per impegnare le suddette risorse, rendendo di fatto impossibile evitare la perdita del finanziamento, la regione presenta dapprima un'istanza al Governo per ottenere la restituzione dei fondi ormai illegittimamente trattenuti. Successivamente, in assenza di riscontri da parte del Governo, il governo regionale impugna l'inerzia sia dinanzi al giudice amministrativo sia dinanzi alla Corte costituzionale, in particolare chiedendo a quest'ultima di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di serbare il silenzio ignorando le pretese regionali.

La Corte, dal canto suo, accoglie (quasi) su tutta la linea le doglianze della regione ricorrente, accertando, in via prioritaria rispetto alle altre, la violazione da parte del Governo del giudicato costituzionale, ritenuto eluso dal comportamento omissivo statale ormai privo di fondamento legislativo all'indomani della pronuncia costituzionale.

Per inciso, la soddisfazione data alla regione non è in effetti completa. Mentre la stessa chiedeva l'"immediato ripristino delle disponibilità economico-finanziarie", il Giudice delle leggi appare più sfumato nelle sue conclusioni: pur censurando infatti il comportamento omissivo statale, esso precisa che la soluzione della restituzione "non costituisce l'unica strada percorribile per soddisfare le giuste pretese regionali", essendo invece doveroso avviare "in tempi ragionevoli, e in accordo con la controparte, il procedimento mirante a quantificare le spettanze regionali e le modalità della loro soddisfazione", tra le quali viene prospettata anche la possibilità di un "accordo transattivo".

### 3. La violazione del giudicato costituzionale accertata in sede di conflitto di attribuzione tra enti

Più nel dettaglio, la Corte costituzionale, dopo aver segnalato come la censura relativa alla elusione del giudicato costituzionale avesse “priorità logico-giuridica” rispetto alle altre, sottolinea che quest’ultima “e la relativa violazione dell’art. 136 Cost. rilevano anche in sede di conflitto di attribuzione tra enti”.

Sembrerebbe un’affermazione scontata, ed in effetti la Corte non indugia sul punto, limitandosi a richiamare un precedente rappresentato dalla sent. n. 103/2016; in tale occasione, analoga a quella ora in esame, il Giudice delle leggi aveva infatti accolto le doglianze della regione Sicilia accertando che la nota ministeriale dalla stessa impugnata, con la quale lo Stato aveva operato degli accantonamenti di alcune entrate di spettanza regionale, era divenuta illegittima in seguito alla sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità con la quale la stessa Corte aveva caducato la norma che ne costituiva il fondamento<sup>1</sup>.

Anche nella vicenda in commento la Corte riconosce che il silenzio dell’Amministrazione statale sulla domanda di restituzione delle risorse, “ripristinando di fatto l’efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale”.

Tale conclusione, pur condivisibile, avrebbe tuttavia meritato un supplemento di motivazione, dal momento che un atto amministrativo cui viene meno il fondamento legislativo in seguito ad una pronuncia di incostituzionalità, pur divenendo certamente illegittimo, non è *automaticamente* censurabile in sede di conflitto di attribuzione. Affinché tale vizio possa assumere rilievo dinanzi alla Corte, infatti, occorre che sia apprezzabile il “tono costituzionale” del contenzioso, ovvero che la lesione denunciata abbia a che fare con competenze garantite da disposizioni di rango costituzionale<sup>2</sup>; e di per sé, com’è evidente, l’art. 136 Cost. non è una norma attributiva di competenze.

Più in concreto, un atto amministrativo è censurabile per violazione di un precedente giudicato costituzionale in sede di conflitto intersoggettivo soltanto in una delle seguenti circostanze.

In primo luogo, quando la legge oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, sulla quale si fondava la legittimità dell’atto amministrativo impugnato in sede di conflitto, è stata espunta dall’ordinamento non per qualsivoglia vizio di incostituzionalità ma in quanto lesiva di attribuzioni garantite dalla Costituzione in capo al soggetto ricorrente; solo in questo caso l’atto amministrativo elusivo del giudicato risulterà, a propria volta, posto in violazione delle medesime attribuzioni costituzionalmente definite e conseguentemente aggredibile in sede di conflitto.

In secondo luogo, quando alla violazione del giudicato costituzionale si accompagni, in sede di conflitto, anche la denuncia della inosservanza di altri parametri costituzionali, ovvero quando si accerti - similmente a quanto accade nel giudizio in via principale, quando a ricorrere sono le regioni - un collegamento tra la sua violazione e la lesione di attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, una sorta di “ridondanza” della lesione del giudicato in un comportamento amministrativo lesivo di attribuzioni regionali delineate da fonti di rango costituzionale.

Nel caso di specie, in effetti, sembrerebbero realizzate entrambe le condizioni.

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 65/2015.

<sup>2</sup> Per quanto, com’è noto, la giurisprudenza costituzionale abbia dato negli anni una lettura flessibile di tale presupposto, utilizzando talora come parametro anche norme contenute in leggi ordinarie, purché variamente idonee a “fare sistema” con disposizioni di rango costituzionale.

Da una parte il giudicato costituzionale a cui si fa riferimento è originato da una pronuncia con la quale la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità della norma impugnata, aveva riconosciuto come essa, oltre che irragionevole, avesse altresì comportato "una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite".

Dall'altra parte, nella decisione in commento la Corte esamina censure ulteriori rispetto alla violazione del giudicato costituzionale. Seguendo uno schema processuale divenuto negli ultimi anni ricorrente, la stessa mette dapprima in luce come il comportamento omissivo dello Stato si fosse posto in violazione del principio di leale collaborazione, in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., per poi aggiungere, alludendo alle violazioni appena accertate, che "tutto ciò ridonda, sul piano sostanziale, anche sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull'autonomia finanziaria della regione, così violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.", dal momento che "il comportamento omissivo dello Stato e la mancata ridefinizione dei rapporti finanziari in questione si sono tradotti in una riduzione della disponibilità finanziarie della regione Umbria e quindi in un danno per le sue finanze".

Se, dunque, la violazione del giudicato costituzionale non rileva in modo autonomo nel conflitto di attribuzione, ma solo in quanto siano sussistenti le caratteristiche appena richiamate, anche l'affermazione fatta dalla Corte, con una formula ormai stereotipata importata pedissequamente dai giudizi sulle leggi, secondo la quale alla censura riguardante la violazione del giudicato costituzionale doveva attribuirsi "priorità-logica", avrebbe meritato una qualche contestualizzazione.

Nel sindacato sulle leggi la violazione del giudicato costituzionale assume priorità per due ordini di ragioni: in primo luogo, in quanto il vizio che inficia la norma oggetto del giudizio ha origine in un momento antecedente rispetto agli altri eventuali vizi, nel senso che esso si collega, prima ancora che alla norma, all'esercizio stesso della funzione legislativa, la quale, in quella determinata circostanza, ovvero intesa come riproduzione di una norma già dichiarata incostituzionale, non avrebbe potuto essere esercitata. In secondo luogo, la priorità della censura riguardante la violazione del giudicato costituzionale discende anche da una considerazione in senso lato di politica giudiziaria, ovvero sia dall'esigenza della Corte di stigmatizzare la peculiare gravità del vizio, il cui riscontro assume un valore "simbolico" o prevalentemente "politico-istituzionale", una sorta di "doppia" incostituzionalità<sup>3</sup>.

Tali argomenti avrebbero dovuto essere soppesati alla luce della diversa natura del conflitto di attribuzioni tra enti, che, come si sa, non ha ad oggetto una legge ma atti amministrativi o giurisdizionali idonei a ledere attribuzioni costituzionalmente garantite; nel conflitto la censura riguardante la violazione del giudicato rileva sempre in via indiretta, stante, come ricordato poc'anzi, la necessità di preservare il "tono costituzionale" del contenzioso, da cui la necessità di collegare tale lesione alla violazione di attribuzioni regionali costituzionalmente presidiate.

Da un'ulteriore prospettiva, può osservarsi come la vicenda giudiziaria qui esaminata rappresenti una delle possibili manifestazioni della natura sovente complementare dei conflitti intersoggettivi rispetto ai giudizi sulle leggi promossi in via d'azione<sup>4</sup>.

E' noto, ad esempio, che, quando viene impugnato dal medesimo ente ricorrente in sede di conflitto un atto meramente esecutivo di una legge, il ricorso viene dalla Corte dichiarato inammissibile se, contestualmente, non sia stata a sua volta impugnata la

---

<sup>3</sup> Così G. ZAGREBELSY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 260.

<sup>4</sup> Cfr E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2018, 221ss.

stessa legge, per impedire una sostanziale elusione dei termini perentori per il promovimento del ricorso. Così come si riscontra sovente nella giurisprudenza costituzionale che, all'indomani di una pronuncia che definisce, con un accoglimento o anche con un rigetto, un giudizio in via principale, l'eventuale successivo provvedimento amministrativo per qualche aspetto contrastante con tale pronuncia, impugnato in sede di conflitto tra enti, venga giudicato sulla base dei medesimi passaggi argomentativi seguiti nel corso della motivazione della prima pronuncia.

La vicenda in esame rientra in quest'ultimo schema, anzi in un certo senso ne rappresenta la manifestazione più radicale: la regione Umbria ha dapprima impugnato la legge che legittimava il Governo a non procedere alla restituzione di determinate risorse, vedendosi accolto il ricorso, e poi, dinanzi alla mancata soddisfazione delle proprie richieste, ha coerentemente impugnato anche il comportamento omissivo statale, figlio di quella stessa legge, e dunque, al pari di essa, posto in violazione delle medesime attribuzioni costituzionali.

#### *4. Le diverse modalità di violazione del giudicato costituzionale nella giurisprudenza costituzionale*

Resta da precisare quale sia stata la forma, tra le diverse apprezzate dalla giurisprudenza costituzionale, con la quale si è realizzata nella vicenda in esame la violazione del giudicato costituzionale.

A tale proposito la Corte, secondo uno schema ormai collaudato nella sua giurisprudenza, dopo aver sottolineato "il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.", sul quale "poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali", passa in rassegna le diverse ipotesi applicative in cui può realizzarsi la sua violazione<sup>5</sup>.

In primo luogo, quando il legislatore "mantiene in piedi" una norma già dichiarata incostituzionale. Si tratta dell'ipotesi più evidente e indiscussa; ci troviamo dinanzi ad una legge che considera ancora valide precedenti norme dichiarate incostituzionali, "senza recepirle, ma limitandosi a richiamarle, col dichiararle od anche semplicemente col presupporle tuttora vigenti"<sup>6</sup>. In altre parole, in tale ipotesi la disposizione introdotta dal legislatore non si configura come nuova fonte della disciplina annullata ma come una sorta di provvedimento di sanatoria.

In secondo luogo, la violazione del giudicato costituzionale può essere realizzata ad opera di una legge tesa a "ripristinare" un'altra già dichiarata incostituzionale<sup>7</sup>. Si tratta di una legge che riproduce una disciplina formalmente diversa e autonoma rispetto a quella caducata, ma sostanzialmente coincidente con quest'ultima. Qui, per inciso, l'accertamento della violazione del giudicato diviene più complesso e consta di due momenti: dapprima la Corte verifica che la disciplina originaria e quella successivamente approvata abbiano la medesima portata normativa, dopodiché controlla che non sia mutato il rapporto tra la norma oggetto e la norma parametro e che, dunque, la norma riproduttiva incorra negli stessi vizi di quella riprodotta<sup>8</sup>.

In terzo luogo, il giudicato è violato quando il legislatore "persegue e raggiunge esiti corrispondenti" a quelli propri della norma dichiarata incostituzionale<sup>9</sup>. Si tratta di una variante dell'ipotesi precedente, ancora più sfumata e problematica, eppure di frequente

<sup>5</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *I punti fermi della Corte sul giudicato costituzionale*, in *Giur.cost.*, 2018, 1116ss.

<sup>6</sup> Così già V. CRISAFULLI, *"Riproduzione" e "conferma" di norme dichiarate incostituzionali*, in *Giur.cost.*, 1966, 1106ss.

<sup>7</sup> Cfr. sentt. nn. 250 e 87/2017, 73 e 72/2013, 245/2012 e 350/2010.

realizzazione. Qui il legislatore viene censurato per aver approvato una disciplina che, pur avendo una portata normativa non coincidente con quella della legge dichiarata incostituzionale, tuttavia per certi aspetti, più o meno evidenti, appare finalizzata a perseguire gli stessi obiettivi di quella; essa è volta a ricreare, nella sostanza, il medesimo “assetto normativo” che era stato fotografato nella precedente pronuncia di accoglimento<sup>10</sup>. La Corte segue in quest’ultimo caso un approccio apertamente casistico, tanto più penetrante quanto più grandi si presentano le differenze, terminologiche e talora anche sostanziali, tra la disciplina originaria e quella riproduttiva.

Tornando alla pronuncia in commento, la Corte, dopo averle elencate tutte, non chiarisce espressamente a quale delle tre forme di violazione del giudicato la vicenda possa essere ricondotta. Essa si limita ad osservare che il silenzio serbato dall’amministrazione statale, “ripristinando di fatto l’efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell’art. 136 Cost.”.

Sotto il profilo formale potremmo dire di trovarci di fronte a una variante della prima ipotesi, atteso che il Governo si è comportato “come se” la legge dichiarata incostituzionale non fosse stata espunta dall’ordinamento, di fatto “mantenendola in piedi”, perpetrandone l’efficacia, violando, allo stesso tempo, sia il principio di legalità sia il giudicato costituzionale (ovvero il principio di legalità costituzionale).

E tuttavia, com’è evidente, la violazione del giudicato costituzionale non viene qui realizzata dal legislatore ma, appunto, dalla pubblica amministrazione, nell’esercizio di una funzione esclusivamente amministrativa.

Differenza non da poco, sulla quale la Corte non spende neppure una parola.

##### *5. Il giudicato costituzionale e la pubblica amministrazione: il conflitto come giudizio di ottemperanza alle pronunce della Corte*

La tematica incrocia quindi una questione di carattere più generale, che ha a che fare con il seguito amministrativo delle pronunce della Corte costituzionale e, in specie, con la sussistenza e la latitudine di un generico dovere della pubblica amministrazione di ottemperare al giudicato costituzionale.

Del resto, come sottolineato nella vicenda in esame dall’Avvocatura dello Stato, che lo etichetta come “anomalo e irrituale”, il conflitto risulta qui sostanzialmente attivato in funzione di giudizio di ottemperanza nei confronti della pubblica amministrazione rispetto alla sentenza della Corte costituzionale n. 13/2017.

Si tratta di un problema piuttosto delicato, sul quale la dottrina s’interroga da tempo<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> E’ vero che in questa ipotesi il problema della violazione del giudicato costituzionale “accenna a perdere di pratica importanza”, nella misura in cui il contrasto con l’art. 136 sarà riscontrabile solo nel caso in cui “il vizio già accertato sia riconosciuto tuttora sussistente” (V. CRISAFULLI, “Riproduzione” e “conferma” di norme dichiarate incostituzionali, cit., 1112s.). Il che, tuttavia, non esclude che di violazione di giudicato costituzionale sempre si tratti: in tale circostanza, peraltro, a mutare è la “sottolineatura della gravità del vizio”, atteso che il riscontro della violazione del giudicato assume in questo caso, come si è detto, una sorta di valore “simbolico” (G. ZAGREBELSY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 260).

<sup>9</sup> Cfr. sentt. nn. 231/2017, 5/17, 73/2013, 245/2012 e 350/2010.

<sup>10</sup> In argomento cfr. A. BONOMI, *Ai fini della violazione del giudicato costituzionale è necessario che la legge dichiarata incostituzionale e quella riproduttiva siano perfettamente identiche?*, in *forumcostituzionale.it*, 13 ottobre 2013.

<sup>11</sup> Per tutti cfr. V. ONIDA, *Pubblica amministrazione e costituzionalità delle leggi*, Milano, 1957, 1ss.

In primo luogo, occorre ricordare che la dichiarazione di incostituzionalità di una legge non comporta la contestuale e automatica caducazione degli atti amministrativi adottati in attuazione di essa. Come la giurisprudenza amministrativa ha da tempo precisato, infatti, “l’incostituzionalità della legge e l’illegittimità dell’atto amministrativo emanato in base alla legge sono situazioni reciprocamente autonome, anche se la seconda è influenzata di riflesso dalla prima”<sup>12</sup>. In altre parole, la rimozione dell’atto amministrativo adottato sulla base di una legge divenuta incostituzionale non si realizza automaticamente; siamo dinanzi ad un atto divenuto illegittimo in via sopravvenuta, esistente e pienamente efficace fino al momento in cui non viene annullato.

In questa situazione grava sull’Amministrazione, all’indomani della pronuncia di incostituzionalità, il dovere di rimuovere gli effetti riconducibili alla legge espunta dall’ordinamento, con i soli limiti della portata retroattiva riconosciuta a tale decisione e dunque con salvezza dei soli rapporti ormai esauriti<sup>13</sup>. Si tratta di un dovere che agevolmente può essere fatto discendere dall’art. 136 Cost. in combinato con l’art. 30, comma 3, della legge n. 87/1953, secondo cui “le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”.

Quali sono, però, i rimedi esperibili dinanzi al rifiuto dell’Amministrazione, com’è avvenuto nella vicenda qui presa in esame, di ottemperare a tale obbligo in via di autotutela, ovvero provvedendo autonomamente all’annullamento d’ufficio dell’atto divenuto illegittimo<sup>14</sup>? A differenza di quanto accade negli altri giudizi, ordinari o speciali, non esiste infatti alcuna previsione che preveda l’esecuzione in senso proprio delle sentenze della Corte costituzionale, pur non dubitandosi della loro natura giurisdizionale<sup>15</sup>.

In senso contrario, in verità, si è sostenuto, di recente, l’applicabilità alle pronunce della Corte costituzionale dell’art. 112, comma 2, lett. d), del d. lgs. n. 104/2010, ove si stabilisce che l’azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l’attuazione “delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell’ottemperanza, al fine di ottenere l’adempimento dell’obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alla decisione”<sup>16</sup>. Ma tale soluzione, che certamente avrebbe meritato un appiglio legislativo più solido, stante la straordinaria peculiarità del processo costituzionale, non ha avuto finora alcun seguito nella giurisprudenza amministrativa.

---

12 Cons. Stato, Adunanza plenaria, sent. n. 8/1963 e su di essa G. FALZONE, *Sull’obbligo dell’autorità amministrativa di conformarsi alle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1969, spec. 462.

In tema di rapporti tra giudizio amministrativo ed effetti dell’illegittimità costituzionale si veda Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 5058/2009 e sez. IV, sent. n. 8363/2010 e su quest’ultima le osservazioni di N. PIGNATELLI, *Il giudizio di ottemperanza dinanzi agli effetti della illegittimità costituzionale: la violazione “in astratto” del giudicato*, in *Foro it.*, 2011, II, 96ss.

13 Cfr. F. MODUGNO, *Esistenza della legge incostituzionale e autonomia del “potere esecutivo”*, in *Giur.cost.*, 1963, 1745.

14 N. PIGNATELLI, *Legalità costituzionale e autotutela amministrativa*, in *Foro it.*, 2008, V, 311ss.

15 Limitandosi alla letteratura più recente, cfr. E. STRADELLA, *Il problema dell’esecuzione delle decisioni costituzionali e il caso spagnolo*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2018, 1ss., A. M. NICO, *Sulla ottemperanza del giudicato costituzionale nei confronti della pubblica amministrazione*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 1/2014, 1ss. e N. PIGNATELLI, *Il giudizio di ottemperanza dinanzi agli effetti della illegittimità costituzionale*, cit., 96ss.

16 Cfr. A. M. NICO, *Sulla ottemperanza del giudicato costituzionale*, cit., spec. 6.

Dinanzi ad una pubblica amministrazione che si rifiuta di rimuovere gli effetti di un atto amministrativo divenuto illegittimo a seguito di una dichiarazione di incostituzionalità, allora, la sola soluzione percorribile da parte di chi ha interesse è quella di adire alle vie giurisdizionali ordinarie, ovvero promuovere il ricorso al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento dell'atto<sup>17</sup>; e tuttavia tale soluzione, a differenza di quella riguardante l'ipotesi del giudizio di ottemperanza, la cui azione si prescrive dopo dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza, deve essere promossa entro il consueto termine perentorio di sessanta giorni. Se, per ipotesi, la dichiarazione di incostituzionalità è stata adottata quando i termini per impugnare l'atto amministrativo sono già decorsi, tale strada risulta in effetti preclusa. Scaduti i termini l'atto diviene inoppugnabile, cosicché, in tale circostanza, il perdurante obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alla sentenza di accoglimento rimane sostanzialmente rimesso alla sola volontà della stessa.

L'altro rimedio, come oggi la Corte chiarisce in modo netto, è quello del promovimento di un conflitto di attribuzione tra enti. Ci possiamo domandare se tale prospettiva rappresenti un rafforzamento degli strumenti utilizzabili per garantire il giudicato costituzionale. A prima vista la risposta parrebbe dover essere affermativa, anche se, a ben vedere, il salto di qualità è più formale che sostanziale.

Innanzitutto, anche il conflitto è sottoposto al termine decadenziale di sessanta giorni e dunque entrambi i rimedi, il ricorso al giudice amministrativo e il conflitto intersoggettivo, sono soggetti alle stesse strettoie temporali; inoltre, mentre chi ha interesse può sempre ricorrere al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento di un atto divenuto illegittimo, la possibilità di promuovere un conflitto, come si è detto, è subordinata all'ulteriore condizione della sussistenza del tono costituzionale. In altre parole, tutte le volte che è azionabile il conflitto di attribuzione sarà anche azionabile il giudizio amministrativo, mentre non è vero il contrario.

Nel caso di specie, ad esempio, sono stati promossi entrambi i giudizi.

Quando ciò si verifica, peraltro, ovvero quando il ricorrente sceglie di percorrere il doppio binario del Giudice costituzionale e del giudice amministrativo, si ripropongono i tradizionali problemi di una possibile interferenza tra i due giudizi, sui quali la dottrina si interroga da tempo, sovente invocando una disciplina normativa *ad hoc* allo scopo di introdurre dei meccanismi di raccordo processuale<sup>18</sup>.

In conclusione, l'accertamento della violazione del giudicato costituzionale originato da una pronuncia dichiarativa della illegittimità costituzionale di una legge, arrecata da un atto amministrativo meramente esecutivo di tale legge, può dare luogo ad una concorrenza tra giurisdizione amministrativa e giurisdizione costituzionale. E tuttavia tale circostanza, pur dando modo alla Corte di occuparsi direttamente di difendere l'intangibilità delle sue decisioni, non sembra rappresentare un sostanziale rafforzamento delle garanzie del giudicato costituzionale.

\* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università di Pisa

---

17 Seguendo la ricordata interpretazione estensiva dell'art. 112, comma 2, lett. d), del d. lgs. n. 104/2010, in un caso come questo si sarebbe forse potuto promuovere sia l'azione di ottemperanza sia, in subordine, il giudizio per l'annullamento dell'atto.

18 Cfr. L. VANDELLI, *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzioni e giurisdizione amministrativa*, in *Giur. cost.*, 1977, 1815 ss., G. SERGES, *Giudizio amministrativo e conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni*, in *Dir. Soc.*, 1981, 635ss. e S. GRASSI, *In tema di rapporti tra giudizio costituzionale sui conflitti intersoggettivi e giudizi comuni*, in *Giur. cost.*, I, 1984, 1235ss.