

*Collana Nuove Autonomie*

MONOGRAFIA

13

**Marco Armanno**

**IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ  
NEL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE  
TRA I POTERI DELLO STATO**

**Questioni teoriche e prassi applicative**

Editoriale Scientifica  
Napoli

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright luglio 2019 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 978-88-9391-595-3

*Alla cara memoria di mio nonno  
Umberto Rizzitano,  
arabista appassionato,  
studioso esemplare,  
uomo aperto al dialogo interculturale*

## PREMESSA

*Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato ha costituito oggetto di particolare interesse da parte della dottrina negli ultimi venti anni del secolo scorso, assai meno negli anni più recenti. Nel quadro delle pregevoli indagini su di esso condotte, la specifica e particolarissima fase del giudizio di ammissibilità ha però sempre mantenuto una posizione ancillare; ciò in ragione, probabilmente, di un dato normativo piuttosto lacunoso, e di una giurisprudenza costituzionale che solo raramente ha riconosciuto allo stesso un ruolo appena più che marginale.*

*Vi sono alcuni elementi che ne lasciano intravedere una rinnovata attualità, e suggeriscono l'opportunità di una indagine che provi a mettere in evidenza taluni profili problematici proprio della fase del giudizio sull'ammissibilità del conflitto, che ha sempre avuto una sua specificità nel quadro degli strumenti di controllo affidati al giudizio della Corte. Basti pensare, richiamando l'attualità più prossima, alle recenti pronunce di inammissibilità in conflitti sollevati in materia elettorale e, ancor di più, a quella sul ricorso promosso da alcuni parlamentari, a nome proprio e quali appartenenti a un gruppo parlamentare, avverso gli atti e i comportamenti relativi all'approvazione del disegno di legge di bilancio nell'iter costituzionalmente previsto, così come svoltosi presso il Senato della Repubblica.*

*Proprio quest'ultimo caso ci pone di fronte un controllo di ammissibilità che sembra allontanarsi radicalmente dal modello originariamente disegnato, e che per anni ha caratterizzato questa fase di giudizio, ponendo a dura prova la classica ricostruzione della stessa come mera delibazione di "non manifesta inammissibilità".*

*Presto per dire se si tratti di un episodio o di un precedente destinato a incidere sulla giurisprudenza futura, ma con esso bisogna oggi fare i conti.*

*Quel che è certo è che la natura del conflitto quale strumento di equilibrio tra poteri che connotano la forma di governo tratteggiata in Costituzione non può essere pienamente apprezzata, se non si guarda anche alla fase del giudizio di ammissibilità. La funzione "conformativa" del conflitto che essa svolge, si manifesta attraverso una valorizzazione del*

*controllo, non solo della sfera soggettiva e dunque dei poteri ammessi al conflitto, ma anche della sfera oggettiva, e cioè sulla “materia” dello stesso. Ciò determina uno spostamento – ma forse sarebbe meglio dire un “riassetto” – dell’area sulla quale il conflitto è destinato a insistere, all’interno del quadro complessivo degli strumenti di giustizia costituzionale.*

*Tempi, modi, misura e direzione di tale processo sono scanditi dal controllo di ammissibilità.*

*La ricerca, dunque, non ha l’obiettivo né la pretesa di indagare lo strumento del conflitto tra poteri nella sua generalità, a tutto tondo, ma si limita, assai più modestamente, a guardare al solo giudizio di ammissibilità, con il precipuo e limitato fine di individuare alcuni profili problematici che tale gi*

*udizio ha manifestato, specie nel periodo più recente, nonché alcune possibili chiavi di lettura nel quadro di un’indagine destinata a proseguire nella direzione di una più ampia e approfondita ricostruzione teorica del tema.*

M.A.

## CAPITOLO PRIMO

### L'AMBITO DEL TEMA: I SUOI LIMITI NELLO "SPAZIO" E NEL "TEMPO"

SOMMARIO: 1. Prologo. – 2. Il conflitto tra poteri attraverso la lente del controllo di ammissibilità: una prospettiva di indagine inedita?

#### 1. *Prologo*

Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato occupa una posizione di indubitabile centralità nel nostro ordinamento, rappresentando, secondo una ricostruzione ampiamente accolta in dottrina, un baluardo, una garanzia "ultima", capace, ove necessario, di far fronte a eventuali, profonde crisi nell'assetto di rapporti ed equilibri disegnati dalla Costituzione<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, uno dei più recenti tra gli studi monografici dedicati al conflitto tra poteri, tutti per lo più risalenti al periodo compreso tra i primi anni sessanta e la metà degli anni novanta.

Mi riferisco, in particolare e in ordine cronologico, ai seguenti: A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, voll. I-II, Milano, 1972; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992; D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Fonti normative. Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Trento, 1994; P. VERONESI, *I poteri delle Corti. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999; L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, 2002; G. RIVOSCECHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003; F. BERTOLINI, *L'invasione di competenza nei conflitti costituzionali*, Milano, 2004.

Sempre ai fini di un inquadramento generale dell'istituto, si vedano anche, almeno, G. AZZARITI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Riv. amm. della Rep. it.*, 1948, 333 ss. e in ID., *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, 199 ss.; R. LUCIFREDI, *Attribuzioni (conflitto di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 284 ss.; S. POMODORO, *Per una più esatta definizione dei conflitti di attribuzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 474 ss.;

A fronte del prolungato ritardo della prima concreta applicazione dell'istituto – avvenuta ben oltre la data di inizio dell'attività della Corte costituzionale e comunque dopo l'attivazione delle altre funzioni a essa assegnate – il tema è stato oggetto di particolare interesse da parte della dottrina negli ultimi venti anni del secolo scorso, interesse poi progressivamente affievolitosi<sup>2</sup>.

Una serie di elementi ne lasciano però intravedere una rinnovata attualità, e suggeriscono l'opportunità di una indagine che provi a

A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1961, 998 ss.; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 670 ss.; C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, 110 ss.; A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Nss. Dig. It.*, Appendice, vol. II, Torino, 1981, 364 ss.; F. SORRENTINO, *La disciplina del procedimento nei conflitti tra poteri*, in A. PIZZORUSSO, G. VOLPE, F. SORRENTINO, R. MORETTI, *Garanzie costituzionali*, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca. Art. 134-139, Bologna-Roma, 1981, 436 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 2, La Corte costituzionale*, Padova, 1984, 410 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 521 ss., spec. 674 ss.; A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno Trieste 26 - 28 maggio 1986*, Milano, 1988, 155 ss.; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig. discipl. pubbl.*, Torino, 1989, 362 ss.; A. CERRI, *Poteri dello Stato (conflitti tra i)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990; ID., *Conflitti di attribuzione*, I) *Conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Enc. giur.*, Roma, 1996 nonché ID., *Postilla di aggiornamento*, in *Enc. giur.*, Roma, 2000; A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993; S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, 161 ss.; E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del Seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, Milano, 2003; M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti tra poteri dello Stato*, Milano, 2003; P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 1271 ss.; M.G. RODOMONTE, *Evoluzione di una competenza "flessibile": i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *federalismi.it* n. 23/2011.

<sup>2</sup> A eccezione del controllo di ammissibilità del referendum abrogativo che, come è noto, fu assegnato alla competenza della Corte costituzionale solo con la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e il cui concreto esercizio rimase per di più subordinato all'approvazione della legge attuativa dell'art. 75 della Costituzione, intervenuta solo nel 1970.

tenere insieme la ricostruzione di alcuni modelli teorici sottesi all'istituto con gli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale; ciò tuttavia nella consapevolezza che il rilievo secondo cui la residualità dello strumento ben difficilmente si concilia con la precisione concettuale appare oggi trovare conferma e, con buona probabilità, è destinato a trovarne, ulteriori, anche in futuro<sup>3</sup>.

Alla centralità del conflitto di attribuzione corrisponde un elemento di evidente complessità, colto da Costantino Mortati che lo definì, e a buona ragione, tra le questioni «riguardanti la giustizia costituzionale, la più controversa»<sup>4</sup>. La più controversa e, forse proprio per questo, la meno disciplinata dalle fonti di rango costituzionale e subcostituzionale; tanto che l'unica certezza sulla quale potersi fondare è che il conflitto costituisce uno strumento di garanzia<sup>5</sup>.

Davvero poco, a fronte delle potenzialità di un istituto posto in un punto di confluenza delle diverse dinamiche della forma di Stato e della forma di governo tratteggiate in Costituzione, sempre con elementi di originalità e che, proprio in ragione di tale strutturale trasversalità, obbliga a confrontarsi con ambiti che interessano pressoché l'intero panorama del diritto costituzionale, pur in assenza di elementi teorici univoci che consentano una chiara sistemazione della materia<sup>6</sup>.

Tutto ciò rende l'indagine di particolare fascino e suggerisce anche la scelta di un approccio all'analisi che limiti il rischio di un'eccessiva genericità se non di indeterminatezza. Da qui la scelta per l'ammissibilità del conflitto, che ha sempre avuto una sua specificità nel quadro degli strumenti di controllo affidati al giudizio della Corte. Del resto la natura del conflitto quale strumento collocato al centro dei rapporti interistituzionali, e dunque dell'equilibrio tra poteri che connotano la forma di governo tratteggiata in Costituzione

<sup>3</sup> Così R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 4.

<sup>4</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, nona ed. riveduta e aggiornata, Padova, 1976, 1443.

<sup>5</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 115.

<sup>6</sup> Come evidenziato da R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 1.

attribuisce, inevitabilmente, anche alla fase del giudizio di ammissibilità una funzione di ago della bilancia nel sistema.

Un sistema di equilibri che, come è noto, ha ormai da tempo superato il modello tripartito caro alla tradizione liberale, a favore di un assetto proteiforme e cangiante, nel quale la stessa individuazione dei poteri diventa sommamente problematica<sup>7</sup>. Il giudizio di ammissibilità costituisce, anche su questo fronte, banco di prova dell'evoluzione della nozione di potere, trovandosi spesso la Corte a individuare proprio in quella sede il potere o i poteri dai quali e, soprattutto, contro i quali il ricorso è promosso. Il concetto di potere è

<sup>7</sup> La Corte costituzionale ha da tempo preso atto del superamento della prospettiva tradizionale del tema, «conseguenza della innegabile realtà degli ordinamenti degli Stati democratici contemporanei che non hanno mai attuato in modo letterale e meccanico il principio illuministico della divisione dei poteri. Ne deriva che ciascuno dei poteri non esercita in modo esclusivo e rigoroso l'attività da cui prende il nome, ma partecipa – in via eccezionale – a qualche manifestazione delle funzioni degli altri: il che, del resto, corrisponde anche a quel principio di equilibrio e di reciproco controllo fra i poteri che contraddistingue la nostra Costituzione» (sent. n. 283 del 1986, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Il tema è di un'ampiezza e complessità tale da impedire anche solo un tentativo di ricognizione completa della letteratura. Limitandoci alla dottrina italiana si vedano, almeno, G. MARANINI, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, Venezia, 1928; L. ROSSI, *La parità giuridica dei poteri costituzionali nello Stato moderno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1936, 261 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 811 ss.; V. ZANGARA, *Studio sulla separazione dei poteri*, in *Scritti giuridici in onore della CEDAM*, Padova, 1952; F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 17 ss.; P.G. GRASSO, *Poteri dello Stato*, in *Nss. Dig. It.*, 1966, vol. XIII, 493 ss.; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Nss. Dig. it.*, 1966, vol. XIII, 472 ss.; L. VOLPE, *Organi e conflitti nel sistema costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1969, 615 ss.; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, I, Milano, 1979; ID., *La separazione dei poteri*, II, 1984; ID., *Poteri*, in *Enc. dir.*, Milano, 1985, 670 ss.; C. ROEHRSSSEN, *Della separazione dei poteri in Montesquieu e Kelsen con particolare riguardo al potere esecutivo*, in *Riv. amm.*, 1989, 659 ss.; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, *Enc. giur.*, Roma, 1990; G. BOGNETTI, *Poteri (divisione dei)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1996, vol. XI, 372 ss.; A. VIGNUDELLI, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Dir. e soc.*, 2006, 657 ss.; ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2004. Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale. Atti del 19° Convegno annuale (Padova, 22-23 ottobre 2004)*, Padova, 2008; A. VIGNUDELLI (a cura di), *I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009.

stato via via utilizzato dalla Corte con un'ampiezza crescente, e proprio tale interpretazione ampia e dinamica della nozione è stato uno dei fattori che hanno consentito il "decollo" dell'istituto a metà degli anni settanta, dopo un avvio assai stentato<sup>8</sup>.

Gli sviluppi più recenti del conflitto, invece, e in particolare la funzione "conformativa" che vi svolge il giudizio di ammissibilità, ci consegnano una crescente valorizzazione del controllo anche sulla sfera oggettiva, e cioè sulla "materia" dello stesso. Ciò determina uno spostamento – ma forse sarebbe meglio dire un "riassestamento" – dell'area sulla quale il conflitto è destinato a insistere, all'interno del quadro complessivo degli strumenti di giustizia costituzionale: tempi, modi, misura e direzione di tale processo sono scanditi dal controllo di ammissibilità.

Il giudizio di ammissibilità presenta alcuni tratti specifici, in continua evoluzione all'interno del quadro di riferimento generale, quello appunto del conflitto interorganico, che deve essere sempre tenuto quale punto di riferimento imprescindibile. Basti pensare, richiamando l'attualità più prossima, alle recenti pronunce di inammissibilità in un conflitto sollevato in materia elettorale e, ancor di più, a quella sul ricorso promosso da alcuni parlamentari, a nome proprio e quali appartenenti a un gruppo parlamentare, avverso gli «atti e comportamenti relativi all'approvazione del disegno di legge di bilancio nell'iter costituzionalmente previsto, così come svoltosi presso il Senato della Repubblica»<sup>9</sup>.

Fin qui i limiti "spaziali" dell'indagine, sui quali tornerò in conclusione; non prima però di accennare anche all'altra dimensione che serve a delimitare l'ambito della ricerca: la mia attenzione sarà dedicata prevalentemente alla prassi e alla giurisprudenza degli ultimi venti anni, non trascurando ovviamente tutti i riferimenti precedenti che dovessero palesarsi necessari.

Anche in questo caso la scelta è suggerita da una molteplicità di fattori: di certo la circostanza che si tratti del periodo al quale è stata fino ad ora dedicata minore attenzione dagli studi specifici sul con-

<sup>8</sup> Il nesso tra l'interpretazione estensiva del concetto di potere e il "decollo" dell'istituto è stato particolarmente valorizzato da A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 405 ss.

<sup>9</sup> Ordinanze n. 280 del 2017 e n. 17 del 2019.

flitto tra poteri dello Stato che, come anticipato, si collocano tutti a cavallo tra la fine degli anni sessanta e l'inizio del nuovo secolo. Inoltre, nell'ultimo ventennio si possono individuare alcune dinamiche di evoluzione dell'ordinamento che hanno inciso sul funzionamento del conflitto, e perciò anche della fase del controllo di ammissibilità. Sintomatica di tale sviluppo – e così ci spostiamo al periodo ancor più recente – è la radicale diminuzione di alcuni “filoni” del giudizio in questione, in particolare di quello relativo alla applicazione dell'art. 68, comma 1 della Costituzione<sup>10</sup>, che vede la sua ultima fase espansiva tra il 2006 e il 2010, a favore invece dell'emersione di forme e ambiti di utilizzo del conflitto tendenzialmente più variegati, che spingono a una riconsiderazione del “posto” del conflitto interorganico, visto dalla particolare prospettiva del giudizio di ammissibilità.

La ricerca, dunque, non ha l'obiettivo né la pretesa di indagare lo strumento del conflitto tra poteri nella sua generalità, a tutto tondo, ma si limita, assai più modestamente, a guardare al solo giudizio di ammissibilità, con il precipuo e limitato fine di individuare alcuni profili problematici che tale giudizio ha manifestato, specie nel periodo più recente, nonché alcune possibili chiavi di lettura nel quadro di un'indagine destinata a proseguire nella direzione di una ricostruzione teorica più ampia del conflitto tra poteri.

## *2. Il conflitto tra poteri attraverso la lente del controllo di ammissibilità: una prospettiva di indagine inedita?*

La prima domanda alla quale provare a dare una risposta è se la genesi e lo sviluppo del giudizio di ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nonché la funzione a esso attribuita,

<sup>10</sup> Non a torto E. MALFATTI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili processuali*, in E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del Seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, Milano, 2003, 85 definiva i conflitti sulle immunità parlamentari un «pesante fardello» che, tra l'altro, rendeva difficile trarre dalla giurisprudenza costituzionale «indicazioni di carattere generale e di sistema, circa le relazioni della Corte “potere” con gli altri organi costituzionali dello Stato».