



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

**ALESSANDRO ROSARIO RIZZA**

**L'ORDINANZA N. 84 DEL 2020 DELLA CORTE  
COSTITUZIONALE: NOTE PROCESSUALI SU UNA  
PRONUNCIA DI ALTRI TEMPI**

17 GIUGNO 2020

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Alessandro Rosario Rizza**  
**L'ordinanza n. 84 del 2020 della Corte costituzionale:**  
**note processuali su una pronuncia di altri tempi\***

**ABSTRACT:** *The conflict of powers features some critical aspects. One of these is the legal standing. The Author analyzes this current issue in a recent decision, identifying two problematic profiles.*

SOMMARIO: 1. La vicenda processuale: il conflitto tra giudice dell'esecuzione ed Agenzia del Demanio. – 2. La «legittimazione» attiva del giudice ed il «suggerimento» della via incidentale. – 3. La legittimazione passiva dell'Agenzia del Demanio, la (non) integrazione del parametro ed il «tono costituzionale».

*1. La vicenda processuale: il conflitto tra giudice dell'esecuzione ed Agenzia del Demanio.*

Gli anni passano, ma i problemi sul conflitto tra poteri dello Stato restano gli stessi<sup>1</sup>, e attengono, soprattutto, agli aspetti del cosiddetto «diritto processuale costituzionale»<sup>2</sup>.

È trascorso del tempo quando Pasquale Costanzo, insieme a Federico Sorrentino, auspicavano, in una inedita prospettiva comparata, la stesura di un catalogo di soggetti dotati di legittimazione in sede di conflitto<sup>3</sup>. Nonostante la tesi si sia scontrata con opinioni inverse<sup>4</sup>, le preoccupazioni, ad essa sottese, rivivono nella pronuncia in commento<sup>5</sup>, riaprendo, senza mezze misure, l'annosa questione.

Nel presente scritto, senza dilungarsi in questioni troppo note, ed accogliendo un'ottica quanto più settoriale, come richiede la dottrina<sup>6</sup>, si mettono in luce alcuni profili critici dell'ordinanza in commento.

Il fatto da cui origina la vicenda è piuttosto semplice: il Tribunale della Spezia, in qualità di giudice dell'esecuzione, sollevava un conflitto tra poteri dello Stato, avverso l'avviso dell'Agenzia del Demanio, con cui era stata disposta la vendita di alcuni beni societari pignorati e, successivamente, attinti alla confisca con un provvedimento del Giudice per le Indagini Preliminari<sup>7</sup>.

Senonché, gli stessi beni, già fuoriusciti dal patrimonio dell'esecutata, erano stati acquisiti, con provvedimento anteriormente trascritto, da una società cooperativa terza, in qualità di creditore<sup>8</sup>, che

---

\* Contributo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996, 2, osserva che la Corte «anziché consolidare i tratti della teoria dei conflitti costruiti con tanta difficoltà in sede scientifica, sembra non voler perdere l'occasione di sconvolgerli. Sicché oggi ci troviamo senza una definizione soddisfacente e minimamente stabile di anche uno solo dei termini chiave del giudizio sui conflitti».

<sup>2</sup> Come noto, l'espressione è di G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?* in AA.VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano 1990, 105.

<sup>3</sup> P. COSTANZO, F. SORRENTINO, *Inchiesta parlamentare e conflitto tra poteri*, in *St. parl. pol. cost.*, 1977, 19. Secondo gli Autori, spetterebbe al legislativo «il compito specifico d'indicare a quale organo dei diversi poteri spetti la legittimazione attiva e passiva nei conflitti, quale organo, cioè, sia in grado di impegnare l'intero complesso nel conflitto».

<sup>4</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., *passim*.

<sup>5</sup> [Corte cost., 24 aprile 2020, n. 84](#).

<sup>6</sup> Sulla necessità di un simile approccio, P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano 1999, 274.

<sup>7</sup> Il ricorrente «denuncia, pertanto, che la vendita secondo modalità e forme estranee alla procedura esecutiva da parte dell'Agenzia del demanio dei beni confiscati (coincidenti con quelli già pignorati ed oggetto della procedura esecutiva) costituisce lesione delle prerogative costituzionali del potere giudiziario come esercitate dal giudice dell'esecuzione presso il Tribunale della Spezia».

<sup>8</sup> Più nel dettaglio, si osserva che «ad avviso del ricorrente, l'anteriorità della trascrizione determinerebbe la prevalenza degli effetti del pignoramento su quelli della confisca dei beni sequestrati, disposta dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Bolzano».

– però – si sarebbe vista lesa il proprio diritto creditizio, in forza dell'atto di vendita posto in essere dall'Agenzia demaniale.

Il ricorrente chiedeva che «la vendita degli immobili e la distribuzione del ricavato tra i creditori» spettasse al giudice dell'esecuzione, e non all'Agenzia del Demanio, «con annullamento dell'avviso di vendita pubblicato» e «degli atti ad esso conseguenti»<sup>9</sup>.

## 2. La «legittimazione» attiva del giudice ed il «suggerimento» della via incidentale.

La Corte, almeno «astrattamente»<sup>10</sup>, ammette la legittimazione del giudice dell'esecuzione a sollevare il conflitto<sup>11</sup>, coerentemente al crollo del giudiziario quale struttura monolitica, e all'imposi della magistratura quale potere diffuso<sup>12</sup>.

Senonché, si tratta, ancora una volta, di una apertura virtuale: la Corte esclude, nella parte conclusiva del provvedimento, di poter valutare «a monte» la conformità dell'atto impugnato alle disposizioni costituzionali, quali gli articoli 3, 24 o 111 della Costituzione<sup>13</sup>, «suggerendo»<sup>14</sup> al giudice di accedere alla Corte attraverso la via incidentale.

L'approdo, sul punto, non convince: nonostante la negativa presa di posizione della Corte<sup>15</sup>, non esisterebbe una differenza ontologica tra annullamento di un atto in sede di conflitto e suo annullamento in via incidentale<sup>16</sup>. Ciò in quanto, in letteratura, si è messo in luce come, in sede di conflitto, la Corte tenda a valutare, sebbene *de facto*, anche la conformità a costituzione dell'oggetto del giudizio<sup>17</sup>; talvolta giungendo a sollevare, d'ufficio, una questione di legittimità costituzionale della normativa «di fondamento» dell'atto oggetto del conflitto<sup>18</sup>.

Nella [decisione](#) assunta, emerge tutta la difficoltà della Corte, già illustrata adeguatamente in dottrina, di sapere conciliare conflitto e *quaestio*<sup>19</sup>: la legittimazione del giudice si trasforma, così, in una «legittimazione astratta», perché egli non può sollevare un conflitto tra poteri dello Stato, laddove, scrive la Consulta, «disponga di una sede giudiziale nella quale sollevare la medesima questione in via incidentale»<sup>20</sup>.

<sup>9</sup> Secondo il ricorrente, infatti, «l'esecuzione per espropriazione immobiliare dovrebbe procedere e lo Stato dovrebbe far valere il diritto di proprietà, ad esso derivante dalla sopravvenuta confisca, innanzi al giudice dell'esecuzione civile, nelle forme ordinarie dell'opposizione di terzo».

<sup>10</sup> L'espressione è presa in prestito da A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in questa *Rivista*, 2019/I, 71 ss.

<sup>11</sup> La Corte osserva che, quanto ai requisiti soggettivi, «non è dubitabile la legittimazione attiva del Tribunale della Spezia ad essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato, quale organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, la volontà del potere cui appartiene».

<sup>12</sup> Per tutte, cfr. [Corte cost., 17 luglio 1975, n. 228](#).

<sup>13</sup> La Corte ritiene che «un'eventuale questione di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative "a monte" dell'atto impugnato, come quella prospettata dal Tribunale ricorrente in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., non potrebbe essere veicolata da un conflitto di attribuzione, atteso il carattere residuale di questo strumento di legalità costituzionale».

<sup>14</sup> Su questa «tecnica», cfr., per tutte, [Corte cost., 18 luglio 1997, n. 278](#), con nota di P. VERONESI, *Conflitto o quaestio? I giudici e la legge che viola la loro competenza*, in *Giur. cost.*, 1997, 2550.

<sup>15</sup> Cfr. le conclusioni cui giunge [Corte cost., 17 maggio 2001, n. 139](#), con nota di F. BERTOLINI, *Eccesso di delega nel conflitto su atto legislativo: estensione del modello o figura tipica?*, in *Giur. cost.*, 2001, 1132.

<sup>16</sup> Così, S.M. CICONETTI, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, 1874.

<sup>17</sup> In dottrina, in questo senso, G.M. SALERNO, *I profili soggettivi nei conflitti di attribuzione relativi alla par condicio*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano 1997, 37; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992, 164, nt. 7; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano 1999, 159.

<sup>18</sup> Cfr. [Corte cost., 17 maggio 1978, n. 68](#), con nota di V. CRISAFULLI, *Osservazione*, in *Giur. cost.*, 1978, 626.

<sup>19</sup> Così E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale 1994-1996*, Torino 1997, spec. 311 ss.

<sup>20</sup> [Corte cost., 24 aprile 2020, n. 84](#), cit.

Su questa conclusione, si possono svolgere due osservazioni:

a) Sul requisito della cosiddetta «incidentalità»<sup>21</sup>, secondo cui il conflitto è esperibile laddove l'ordinamento non preveda diversi rimedi processuali<sup>22</sup>, la Corte, con questa [decisione](#), ne ha accolto una visione particolarmente restrittiva, perché ha affermato che il conflitto resta precluso se «esiste» la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, mentre, in altre circostanze, la Corte, adottando una visione più «morbida», aveva ritenuto ammissibile il conflitto laddove la proposizione della *quaestio* si sarebbe rivelata difficoltosa<sup>23</sup>, giungendo, persino, ad immaginare, talvolta, una piana equiparazione tra i due giudizi<sup>24</sup>.

b) Conseguentemente, la Corte avrebbe privato il giudice di una legittimazione attiva «sostanziale», perché, da un lato, afferma che egli può sollevare il conflitto, dall'altro, però, ritiene che, se «esiste» la possibilità di ottenere l'annullamento dell'atto sollevando una questione di legittimità costituzionale, il conflitto non può esperirsi, ergo i giudici sono letteralmente sprovvisti della possibilità di impugnare un atto, in sede di conflitto, domandandone, ad esempio, un vaglio di legittimità costituzionale sulla normativa su cui l'oggetto del giudizio si fonda<sup>25</sup>.

La Corte, così, ha perso un'occasione per fare chiarezza sul rapporto tra i due giudizi, riconfermando quella che è stata già definita una «inutile complicazione formalistica»<sup>26</sup> o, da altri, una «illogicità giuridica»<sup>27</sup>, perché «sembra inutile pretendere l'instaurazione di un giudizio al solo fine di sollevare incidentalmente la questione di legittimità costituzionale»<sup>28</sup>.

### 3. La legittimazione passiva dell'Agenzia del Demanio, la (non) integrazione del parametro ed il «tono costituzionale».

Anche le conclusioni, cui giunge la Corte sulla legittimazione passiva dell'Agenzia del Demanio, suscitano perplessità. Innanzitutto, il giudice dei conflitti non ritiene invocabile un suo precedente, in cui aveva ammesso la legittimazione passiva dell'Agenzia, sebbene nel giudizio tra Stato e Regioni<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> Per una più ampia trattazione sulle sfumature del requisito nella giurisprudenza costituzionale cfr. A. PUGIOTTO, *Leggi interpretative e funzione giurisdizionale*, in A. ANZON (a cura di), *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore. Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2005*, Torino 2001, spec. 86. Secondo l'A. la «residualità» può assumere quattro sfumature: a) È tale quando l'ordinamento giuridico non offre ulteriori strumenti; b) Il conflitto è residuale solo a seguito dell'esperimento negativo di altri strumenti processuali; c) Residualità intesa come difficile proposizione di altri giudizi; d) Quando, nel singolo caso prospettato, non è esperibile un diverso rimedio.

<sup>22</sup> L'insegnamento risale, come noto, a C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1970, spec. 1039.

<sup>23</sup> In questo senso, per tutte, cfr. [Corte cost., 15 luglio 2005, n. 284](#), con nota di R. BONANNI, *Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: quali limiti all'impugnazione della legge?*, in *Giur. cost.*, 2005, 2771, in cui si osserva che «il CSM, nel corso di uno dei giudizi comuni che possono essere attivati dagli interessati a seguito dell'adozione, da parte dello stesso CSM, dei provvedimenti regolati dalle norme de quibus, o comunque a seguito dell'inerzia serbata su istanze tendenti alla emanazione di tali provvedimenti, dispone della possibilità di eccepire, in via incidentale, l'illegittimità costituzionale delle norme legislative presentate in questa sede (...) la possibilità che le disposizioni contestate siano scrutinate in via incidentale nel corso di simili giudizi, nei quali il Consiglio superiore può far valere le proprie ragioni, comporta, pertanto, la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione».

<sup>24</sup> Cfr. per esempio [Corte cost. 18 luglio 1997, n. 278](#), cit., secondo cui, quando si ricade «in casi eccezionali di situazioni non più reversibili né sanabili e in vista della tempestività della garanzia costituzionale di diritti fondamentali, il conflitto di attribuzione [può] affiancarsi al sindacato incidentale».

<sup>25</sup> Per questo profilo di criticità: P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, in E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano 2003, 25.

<sup>26</sup> V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei Conti limitata "per parametro" o conflitto di attribuzioni?* in *Giur. cost.*, 1991, 4168 ss.

<sup>27</sup> A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano 1992, 354.

<sup>28</sup> Così, P. VERONESI, *I poteri*, cit., 171, nt. 53.

<sup>29</sup> Cfr. [Corte cost., 1 febbraio 2006, n. 31](#), con nota di C. CORAGGIO, *Conflitto tra Stato e Regioni in materia di demanio idrico: la Corte annulla una circolare dell'Agenzia del demanio per violazione del principio di leale collaborazione*, in *Giur. it.*, 2007, 51.

La Corte esclude un'analogia fra i due casi sulla base della considerazione, ritenuta assorbente, secondo cui, all'epoca, l'atto, da cui era sorto il conflitto, si collocava in una posizione giuridica intermedia tra la competenza riservata allo Stato e quella spettante alla Regione<sup>30</sup>.

Tuttavia, il nesso non è chiaro: la Corte, attraverso una considerazione di natura sostanziale (le problematiche connesse all'atto oggetto del giudizio), deduce una conclusione di diritto processuale: la carenza della legittimazione passiva dell'organo.

In letteratura, si è messo in luce, infatti, come gli approdi, in tema di legittimazione processuale, avuti nel conflitto intersoggettivo, siano esportabili anche in quello interorganico<sup>31</sup>. La legittimazione, indifferentemente in quale sede conflittuale ottenuta, rappresenterebbe, come si è scritto, una «patente»<sup>32</sup>, una sorta di lascia passare per i futuri conflitti. Ed in fondo, l'attribuzione costituzionale, nell'una o nell'altra sede, resta la stessa. Su quest'ultimo aspetto, la Corte nega che l'attribuzione possa fondarsi sulla legislazione ordinaria<sup>33</sup>, escludendo la legittimazione passiva dell'Agenzia del Demanio sulla considerazione che il giudice non ne abbia indicato i «picchetti costituzionali»<sup>34</sup> di riferimento<sup>35</sup>. Questo profilo desta ulteriori sospetti.

Anche la legge ordinaria, può, infatti, fondare l'attribuzione costituzionale<sup>36</sup>, senza obbligo per il ricorrente di individuare una disposizione formalmente costituzionale.

Il che, oltre a fondarsi su una interpretazione letterale dell'art. 37 della l. n. 87 del 1953<sup>37</sup>, troverebbe conferma nel costante orientamento dello stesso giudice dei conflitti, che, talvolta, ha ricostruito l'attribuzione esclusivamente sulla normativa ordinaria, ponendo in secondo piano le disposizioni costituzionali, come quando ha regolato i rapporti tra Ministro Guardasigilli e Consiglio Superiore della Magistratura<sup>38</sup>, quando ha riconosciuto la legittimazione della Sezione Disciplinare di quest'ultimo<sup>39</sup>, o quando ha individuato, in capo al Presidente del Consiglio, il potere di secretare gli atti, ove le norme costituzionali non erano il fondamento dell'attribuzione, ma solo il fine giustificativo<sup>40</sup>.

<sup>30</sup> In quel caso, ha osservato la Corte nella pronuncia in commento, «l'impugnata circolare della Direzione generale dell'Agenzia del demanio si pone[va] sul confine tra le sfere di competenza statale e regionale in materia di governo del territorio, in quanto incide[va] contemporaneamente sulla gestione e sulla disponibilità di beni demaniali destinati a soddisfare interessi pubblici delle comunità amministrative, nel quadro dei principi fondamentali posti a tutela dell'intera collettività nazionale».

<sup>31</sup> Cfr., sebbene in tema di sindacabilità dell'atto legislativo, R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto "partito" tra enti ed "arrivato" tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova 1995, 594.

<sup>32</sup> Così N. OCCHIOCUPO, *"Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. cost.*, 1980, 1423.

<sup>33</sup> Nella caso di specie, l'attribuzione era stata ricostruita «ai sensi dell'art. 65, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera i), numero 1), del decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173 (Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137)», secondo la cui normativa, «all'Agenzia del demanio, insieme all'amministrazione dei beni immobili dello Stato, è altresì attribuita la gestione dei beni confiscati».

<sup>34</sup> L'espressione è spesso usata da R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., *passim*.

<sup>35</sup> La Corte ha, infatti, osservato «che, in particolare, il ricorrente si limita a denunciare l'illegittimità del detto avviso di vendita senza prospettare in esso l'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello di legge».

<sup>36</sup> R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti*, cit., 299, osserva che, ormai, «è evidente come si sia capovolto il piano di indagine della Corte nell'individuazione del parametro del conflitto: anziché partire dalla Costituzione, si è preso atto dell'esistenza di una disciplina di attuazione non irragionevole, e, muovendo da essa, si è arrivati a costruire il principio».

<sup>37</sup> Cfr. per qualche riflessione, anche critica, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale)*, Milano 2000, 435-436.

<sup>38</sup> [Corte cost., 27 luglio 1992, n. 379](#), con nota di G. DE CAROLIS, *Intervento al convegno 27 ottobre 1992 su "il ruolo del C.S.M.: esperienze e prospettive"*, in *Giur. cost.*, 1992, 3866.

<sup>39</sup> [Corte cost., 24 giugno 2002, n. 270](#), con nota di F. LOY, *L'autonomia della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura: applicazioni in tema di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giust. civ.*, 2002, 2719.

<sup>40</sup> Esemplificativa, in tal senso, [Corte cost., 13 febbraio 2014, n. 24](#), con nota di A. PACE, *Stato costituzionale e segreto di Stato: una coesistenza problematica*, in *Giur. cost.*, 2015, 1719.

Insomma, ad oggi, in una democrazia contemporanea che non è mai statica, ma sempre in movimento, per ricordare Eric Weil<sup>41</sup>, l'attribuzione non necessita, per essere tale, di un richiamo formale alla Costituzione, essendosi ormai verificata una «ascesa di rango» nella costruzione del parametro<sup>42</sup>: la Corte, ormai, «assume la norma legislativa come parametro nei conflitti»<sup>43</sup>; l'espressione «integrazione del parametro», per Alessandro Pace, è ormai una formula «riduttiva»<sup>44</sup>, dato che la legge, più che integrare la Costituzione, è spesso il reale fondamento dell'attribuzione: il filo che lega il potere alla Costituzione formale è, scrive Roberto Bin, troppo tenue per reggere «il carico»<sup>45</sup>.

La Corte ha messo, per la prima volta, nero su bianco, gli interrogativi che la dottrina si faceva già da molto tempo: ci si domandava quale funzione avesse, allora, il richiamo alla disposizione costituzionale, se, in realtà, il potere si ricostruisce essenzialmente partendo dalla fonte primaria<sup>46</sup>.

La Corte precisa il punto nell'odierna ordinanza: la completa assenza di un riferimento alla Costituzione formale rischierebbe di compromettere il «tono costituzionale» del conflitto<sup>47</sup>.

La pronuncia non è condivisibile:

a) L'inammissibilità del giudizio è dipesa, dunque, dalla carenza di un requisito solo di forma (l'esternazione della disposizione costituzionale), insufficiente ad impedire un sindacato della Corte sull'esistenza dell'attribuzione dell'organo: la dottrina processualcivilistica invita, infatti, a valorizzare sempre più, nella concessione della tutela, la *causa petendi* rispetto al *petitum*<sup>48</sup>, giacché una soluzione inversa, come nel caso odierno, rischierebbe di importare (e di fatto importa) una «intrinseca ingiustizia»<sup>49</sup>.

Ben, infatti, la Corte avrebbe potuto individuare l'attribuzione costituzionale nelle fonti primarie indicate dal giudice, interpretandole come norme espressive di un potere, concesso all'esecutivo per mezzo dell'Agenzia del Demanio, volte a valorizzare la nuova funzione, privata e sociale, della proprietà confiscata, di illecita provenienza.

In fin dei conti, la dottrina pubblicistica ha ormai accolto, come detto, la possibilità di fondare l'attribuzione sulla legge ordinaria: quest'ultima può diventare parametro del conflitto, «mettendo in moto» il potere. Tant'è che i problemi vertono, oggi, sullo studio del rapporto che intercorre tra Costituzione e legge ordinaria, e non sulla possibilità che quest'ultima possa essere fonte attributiva di potere. In questo senso, la Consulta, più che fondare la sua decisione sull'assenza di un richiamo alla Costituzione formale, avrebbe potuto chiarire il legame tra fonte primaria e Costituzione. Basti pensare che, in assenza di precise coordinate giurisprudenziali, si sono sostenute, in letteratura, tesi spesso contrastanti: a titolo esemplificativo, può ricordarsi come taluno ha ritenuto invocabile la fonte

<sup>41</sup> E. WEIL, *Limites de la démocratie*, in *Evidences*, 1950, 39.

<sup>42</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1977, 375. Sebbene l'Autore proponga, poi, una visione *sui generis* del fenomeno integrativo, secondo cui la legge ordinaria può fondare l'attribuzione costituzionale solo nel caso in cui essa realizzi l'unico modo, attraverso cui poter attuare la Costituzione; laddove, invece, la legge sia espressione di una tra le scelte discrezionali del legislatore, sebbene compatibile con il quadro costituzionale, essa non potrebbe validamente «integrare» il parametro.

<sup>43</sup> S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino 2007, 84.

<sup>44</sup> 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, 165-166.

<sup>45</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 32-33.

<sup>46</sup> Secondo Roberto Bin, la Corte costituzionale, nella ricostruzione del parametro del giudizio, richiamerebbe la Costituzione formale solo per mantenere elevato il «tono del conflitto», e non perché le disposizioni in essa contenute siano il reale fondamento del potere (*rectius*, dell'attribuzione): cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., spec. 25-35, 125-131.

<sup>47</sup> Per la Corte, il ricorrente non avrebbe indicato «un'attribuzione direttamente riferibile a norme costituzionali; né una simile attribuzione provvista di "tono costituzionale" è configurabile, al contrario di quanto prospetta il ricorrente, in capo al potere esecutivo (...) sicché difetta, nella specie, il tono costituzionale del conflitto, in ragione dell'ontologica differenza tra atto meramente illegittimo e atto costituzionalmente invasivo».

<sup>48</sup> Così M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, 1797.

<sup>49</sup> Con riferimento alla problematica esposta in narrativa, C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano 2008, 73.

primaria laddove essa vada ad inverare una delle «funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti»<sup>50</sup>. Altri Autori, invece, hanno ritenuto che la fonte primaria sia attributiva di potere quando realizza la «massima convergenza possibile» tra poteri dello Stato<sup>51</sup> ovvero quando essa sia strumentale all'attuazione dei diritti fondamentali della persona, immaginandosi, ad esempio, che il potere delle Autorità amministrative indipendenti discenda dalle rispettive leggi istitutive, poste a garanzia dell'inveramento dei diritti costituzionali<sup>52</sup>.

b) La Corte, in secondo luogo, subordina l'operatività dell'istituto, concepito come «valvola di sicurezza» del sistema<sup>53</sup> e strumento di chiusura a tutela dei diritti fondamentali<sup>54</sup>, all'importanza della controversia, alla natura istituzionale, ormai in crisi<sup>55</sup>, dei suoi attori, al loro ruolo nelle dinamiche costituzionali.

<sup>50</sup> In questo senso v. G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano 1985, 709.

<sup>51</sup> Prospetta questa idea S. PARISI, *Parametro*, cit., in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra*, cit., 86.

<sup>52</sup> Cfr., per esempio, G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, Milano 1997, spec. 494.

<sup>53</sup> G. PITRUZZELLA, *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche*, cit., 596.

<sup>54</sup> Per una riflessione tra pluralismo, tutela dei diritti e conflitto v. anche P. PINNA, *I conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra*, cit., 13-23.

<sup>55</sup> Inserendo il conflitto tra poteri dello Stato in una parabola storica, si possono osservare, con più chiarezza, i mutamenti e le evoluzioni del medesimo.

Inizialmente, nel sistema albertino, l'assenza di un conflitto tra poteri dello Stato si spiegava nella volontà di sottrarre, ad un controllo di tipo giurisdizionale, le dinamiche tra le più alte autorità statali: anzi, l'assenza di un conflitto inverava proprio la separazione dei poteri.

Tuttavia, con l'avvento del fascismo, l'assenza di un controllo giurisdizionale tra rapporti statali condusse, ben presto, proprio alla conseguenza opposta, e cioè all'assorbimento del legislativo e del giudiziario nell'esecutivo. In quel periodo, infatti, non si parlò più dell'esistenza di tre poteri, bensì di tre funzioni esercitate dall'unico potere «reale»: il Governo.

Successivamente, con l'avvento della Costituzione rigida, l'istituto mirò a ripristinare la garanzia della separazione, pur mirando alla realizzazione del sistema dei «pesi e contrappesi», realizzando un rapporto «armonico» ed «equilibrato» tra poteri dello Stato. Se questa finalità era riconnessa ancora alla natura istituzionale e solenne dei soggetti che potevano accedere al conflitto, il nuovo ruolo che ha assunto il conflitto ha mutato anche la natura delle sue parti processuali: da garanzia del sistema di «pesi e contrappesi», il conflitto, oggi, è strumentale alla realizzazione del «pluralismo», in un clima dove la funzione può essere «statale» anche se esercitata da organi esterni all'apparato dello Stato persona, e la stessa Corte costituzionale ha affermato – nella sua storica pronuncia con cui ha ammesso al conflitto il Comitato promotore del referendum – che, sebbene il termine «Stato» vada riferito primariamente agli organi del cosiddetto «Stato persona», ciò non esclude che esso possa riferirsi anche allo «Stato ordinamento» ed alla comunità civile, in un'ottica non molto distante da alcune riflessioni svolte anche in sede costituente (cfr. in tal senso G. CODACCI PISANELLI, *Intervento*, in *Resoconto stenografico della Commissione per la Costituzione*, seduta del 28 novembre 1947).

Se muta la funzione dell'istituto, muta anche la natura dei soggetti, che possono aspirare ad ottenere una legittimazione in sede di conflitto. Esemplicativo, in questo senso, potrebbe essere la legittimazione del singolo parlamentare: sebbene la giurisprudenza sia di segno negativo, la Corte non ha escluso che, in non meglio chiarite circostanze, il parlamentare possa accedere al conflitto per fare valere la lesione delle sue attribuzioni ed in tale direzione muovono anche alcune riflessioni sul cittadino quale potere dello Stato.

Sebbene la Corte lo abbia escluso, in una pronuncia recente (cfr. [Corte cost., 6 marzo 2019, n. 39](#)), la Consulta – prendendo atto che nel caso di specie il cittadino era privo di uno strumento giuridico attraverso cui fare valere la lesione di un diritto fondamentale – ha operato una chiusura meno netta, laddove, in altre circostanze, aveva affermato che il cittadino non può mai assumere «in ogni caso» la qualifica di potere (cfr. per esempio [Corte cost., 7 aprile 2011, n. 121](#)). Mette in luce questa sfumatura P. LOGROSCINO, *La Corte costituzionale ancora sulla "impossibile" legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell'ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)*, in [Federalismi](#), 2019, 10.

Insomma, l'evolversi della democrazia può importare anche un ripensamento della nozione di potere statale: se nel passato, ad esempio, il tentativo del cittadino di adire la Corte, in sede di conflitto, era stato definito un esperimento «embrionale» (in tal senso, si possono ricordare le critiche opinioni di Vezio Crisafulli), oggi il problema si ripropone, con maggiore delicatezza, in un sistema, che mal tollera vuoti di tutela o zone franche.

Credo che possa essere interessante, a prescindere dalla chiusura della Corte costituzionale sul tema, domandarsi perché, innanzi ad una giurisprudenza consolidata, si verificano ancora tentativi, da parte del cittadino, di accedere, in casi eccezionali, al conflitto, tentativi che, negli anni recenti, si fanno sempre più frequenti.

La risposta mi pare possa ravvisarsi nel fatto che il conflitto, come tutti i giudizi e la democrazia stessa, evolve «dal basso», cioè recependo le aspirazioni sociali e collettive: la dottrina comparatistica ha già dimostrato come tali mutamenti si verificano con movimenti *bottom up* e, mai, *top down*. Per simili ragioni, la natura istituzionale dei soggetti legittimati

Questa zona d'ombra del conflitto, per richiamare una nota espressione<sup>56</sup>, è, così, in rotta di collisione con le aspirazioni di un diritto processuale moderno, che non dispone di «nessun misuratore dell'importanza delle controversie», ed in cui «non v'è spazio per altre considerazioni (giuridicamente rilevanti, s'intende) sull'importanza, o sul tono del conflitto»<sup>57</sup>.

---

a sollevare conflitto sembra destinata, comunque, a lasciare spazio ad un quadro più composito, ciò anche in assenza di una riforma costituzionale, rimettendosi il tutto alla capacità della Corte di dare risposte soddisfacenti ad istanze sempre più forti.

Per quest'ultimo profilo cfr. le riflessioni di M. BUSSANI, *Il diritto dell'occidente. Geopolitica delle regole globali*, Milano 2010, *passim*. Sul perché dell'assenza del conflitto, durante lo statuto albertino, di cui si è detto dianzi, cfr. S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino 1989, spec. 364; sull'erosione della tripartizione dei poteri in epoca fascista v. le riflessioni, dall'interno del regime, di S. FERRARI, *L'Italia fascista. Nozioni di cultura fascista*, Torino 1941, spec. 46; sul conflitto come strumento di garanzia dei «pesi e contrappesi», per tutti, v. la celebre tesi di M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano 1972, *passim*; sul nuovo ruolo che assume il conflitto nella democrazia contemporanea, come strumento per la realizzazione di pluralismo, convergenza e tutela dei diritti, cfr. le riflessioni di P. PINNA, *op. loc. ult. cit.*; sulla possibilità di ammettere il cittadino a sollevare conflitto solo ricorrendo ad una riforma del sistema costituzionale, dunque *contra* la tesi che ho sostenuto, P. LOGROSCINO, *La Corte costituzionale*, cit., 11.

<sup>56</sup> Il riferimento è A. RUGGERI, *Presentazione del seminario*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, 1.

<sup>57</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 126-127.