



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI VERONA

**DIPARTIMENTO DI
SCIENZE GIURIDICHE**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO ED EUROPEO**

CICLO XXIII

**ASPETTI PROBLEMATICI DEI GIUDIZI
PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

S.S.D. IUS/08

Coordinatore: Prof. Giovanni Guiglia

Tutor: Prof.ssa Barbara Randazzo

Dottoranda: Dott.ssa Elena Cioccarelli

INDICE

Introduzione.	p.	5
---------------	----	---

CAPITOLO 1

I giudizi per conflitto di attribuzione tra enti

1.	L'art. 134 Cost. e i lavori in Assemblea Costituente.	p.	9
2.	La legge n. 87 del 1953 e le Norme integrative.	p.	13
3.	Il profilo soggettivo del conflitto. I conflitti come giudizi di "parti".	p.	28
4.	Il profilo oggettivo del conflitto.	p.	35
	4.1. Parametro del giudizio e "tono costituzionale" del conflitto.	p.	35
	4.2. Tipologia dei conflitti.	p.	38
	4.3. Oggetto del giudizio e atti impugnabili.	p.	38
	4.4. Conflitto su atti negativi e su omissioni.	p.	43
5.	Effetti delle pronunce sui successivi conflitti e sui giudizi comuni.	p.	44
	5.1. Premessa. La nozione di "giudicato costituzionale".	p.	44
	5.2. Gli effetti della pronunce sui successivi giudizi costituzionali.	p.	50
	5.3. I limiti soggettivi del giudicato.	p.	53
	5.4. Rapporto tra i giudizi costituzionali sui conflitti e i giudizi comuni.	p.	55

CAPITOLO 2

I conflitti tra enti avente ad oggetto un atto giurisdizionale.

Profili sostanziali.

- | | | |
|----|---|--------|
| 1. | Le peculiarità e le problematiche dei conflitti tra enti aventi ad oggetto un atto giurisdizionale. Un conflitto necessariamente da interferenza. | p. 62 |
| 2. | Ricorsi delle Regioni a tutela dell'autonomia regionale. | p. 64 |
| | 2.1. <i>Il ruolo e le funzioni del Consiglio regionale dopo la riforma del Titolo V.</i> | p. 65 |
| | 2.2. <i>Lo status dei consiglieri regionali.</i> | p. 77 |
| | 2.3. <i>Segue. La prerogativa dell'insindacabilità del consigliere regionale ex art. 122, comma 4, Cost.</i> | p. 80 |
| | 2.3.1. <i>Ambito soggettivo di operatività della prerogativa.</i> | p. 83 |
| | 2.3.2. <i>Ambito oggettivo di operatività della prerogativa.</i> | p. 93 |
| | 2.3.3. <i>Il presunto "effetto inibitorio" della delibera consiliare.</i> | p. 108 |
| 3. | Ricorsi proposti dalle Regioni o dalle Province autonome contro la disapplicazione di leggi regionali da parte della magistratura. | p. 116 |

CAPITOLO 3

I conflitti tra enti avente ad oggetto un atto giurisdizionale.

Profili procedurali.

- | | | |
|----|---|--------|
| 1. | Premessa. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura. | p. 129 |
| 2. | Conflitti intersoggettivi o conflitti interorganici? La difesa rappresentanza in giudizio e della difesa dell'Autorità giudiziaria. | p. 134 |
| | 2.1. <i>Il problema della rappresentanza in giudizio e della difesa dell'Autorità giudiziaria.</i> | p. 134 |
| | 2.2. <i>Le soluzioni prospettate dalla dottrina.</i> | p. 136 |
| | 2.3. <i>L'ordinanza n. 309 del 2000.</i> | p. 140 |
| | 2.4. <i>La "parziale" risposta della Corte costituzionale e il suo seguito.</i> | p. 143 |
| 3. | I limiti del controllo operato dalla Corte costituzionale in relazione agli atti giurisdizionali. | p. 145 |

CAPITOLO 4

Altri aspetti problematici dei conflitti tra enti.

1.	Premessa.	p. 152
2.	La tutela dei “terzi” nei conflitti di attribuzione.	p. 153
3.	La problematica della tutela delle attribuzioni costituzionali delle autonomie locali.	p. 160
	3.1. <i>Le attribuzioni costituzionali delle autonomie locali.</i>	p. 160
	3.2. <i>La mancata legittimazione degli enti locali ad essere “parti” dei conflitti tra enti nella giurisprudenza costituzionale.</i>	p. 166
	3.3. <i>La legittimazione delle Regioni a proporre e a resistere nei conflitti a tutela delle autonomie locali. Critiche.</i>	p. 171
4.	I conflitti di attribuzione tra enti “anomali”	p. 174
5.	Segue. I conflitti tra le Regioni e le Autorità amministrative indipendenti.	p. 176
	5.1. <i>Natura e funzioni delle Autorità amministrative indipendenti.</i>	p. 176
	5.2. <i>Il mancato riconoscimento della natura di poteri dello Stato alle Autorità amministrative indipendenti.</i>	p. 180
	5.3. <i>Sono ammissibili i conflitti proposti dalle Regioni contro gli atti delle Autorità amministrative indipendenti?</i>	p. 186
	Conclusioni	p. 193
	Bibliografia	p. 201
	Giurisprudenza costituzionale esaminata	p. 217

INTRODUZIONE

In questa sede ci si limiterà ad accennare agli argomenti che verranno trattati nel lavoro e all'impostazione che si intende seguire.

La tesi, che verte sugli aspetti problematici dei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, è suddivisa in quattro capitoli.

Nel primo capitolo si ricostruiranno i profili generali dell'istituto in esame, considerando, dapprima, i lavori preparatori dell'Assemblea costituente e, poi, la disciplina dei conflitti tra enti contenuta nella legge n. 87 del 1953 e nelle Norme integrative per i giudizi davanti all'organo di giustizia costituzionale.

Quindi, verranno analizzati i profili soggettivi e oggettivi dei conflitti tra enti e la questione dei rapporti tra le pronunce rese dalla Corte sui conflitti tra enti e i successivi giudizi costituzionali e sui giudizi comuni.

I capitoli centrali della tesi saranno dedicati all'analisi dei conflitti di attribuzione tra enti su atto giurisdizionale, che è divenuto uno dei possibili oggetti dei giudizi costituzionali tra Stato e Regioni in seguito al riconoscimento, a partire dalla nota sentenza n. 66 del 1964, dei conflitti cd. da interferenza, attraverso cui le Regioni e le Province autonome possono contestare davanti alla Corte non più solo la spettanza di una attribuzione ad esse costituzionalmente garantita – come avviene nei conflitti da *vindicatio potestatis* –, bensì l'invasione o la menomazione della medesima da parte dello Stato.

In particolare, nel secondo capitolo, verranno approfondite due fattispecie di conflitto: i conflitti avverso la disapplicazione di leggi regionali ritenute costituzionalmente illegittime, spesso operata da giudici di ultima istanza, e quelli in tema di prerogative consiliari.

Prima di trattare i conflitti sulle prerogative, si svolgerà una disamina del ruolo e delle funzioni del Consiglio regionale, mettendo in luce le differenze tra tale organo e il Parlamento – che riflettono la diversa posizione costituzionale delle Regioni e dello Stato – dalle quali discende l'impossibilità, che perdura anche dopo la riforma del Titolo V, di estendere ai consiglieri regionali tutte le garanzie riconosciute ai parlamentari.

Quindi, dopo aver esaminato lo *status* dei consiglieri regionali, si analizzeranno le pronunce sui conflitti in tema di insindacabilità *ex art.* 122, comma 4, Cost. considerando tre diversi profili: gli ambiti soggettivo ed oggettivo della prerogativa e il problema di un'eventuale "pregiudiziale consiliare".

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, sono interessanti alcune recenti pronunce in cui la Corte ha escluso che le delibere adottate dal Consiglio regionale possano avere lo stesso effetto inibitorio riconosciuto alle delibere parlamentari in considerazione della "*diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale*" (sentt. nn. 301 del 2007 e 279 del 2008). In altre due pronunce (sentt. nn. 195 e 235 del 2007), il Giudice costituzionale ha poi negato che le delibere con cui la Giunta regionale decide di sollevare il conflitto di attribuzione possano paralizzare l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Nel terzo capitolo, dopo un breve richiamo ai principi di un'autonomia e indipendenza della magistratura, verranno approfonditi due profili problematici, di natura processuale, originati dall'estensione ai conflitti tra enti su atto giurisdizionale della disciplina pensata per una tipologia di conflitti del tutto diversa, quella dei conflitti da *vindicatio potestatis*.

In primo luogo, il problema, avvertito da tempo dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina, della rappresentanza e della difesa dell'autorità giudiziaria che ha adottato l'atto impugnato, che, nell'inerzia del legislatore, ha

trovato una risposta solo parziale nella modifica delle Norme integrative, che, nella nuova formulazione, prevedono l'obbligo per le Regioni di notificare il ricorso anche al giudice.

In secondo luogo, la questione dei vizi censurabili attraverso il conflitto e, connessa ad essa, quella dei limiti del controllo che la Corte costituzionale ritiene di operare nel valutare un atto giurisdizionale, che desta perplessità soprattutto nei casi in cui il conflitto è originato da una pronuncia della Corte di Cassazione.

Nel quarto capitolo si svolgerà una ricognizione di altri profili problematici, comuni ai conflitti di attribuzione, primo fra tutti, il problema della tutela dei "terzi" nei conflitti di attribuzione, che non è ancora superato nonostante alcune recenti "aperture", influenzate dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul cd. cd. diritto al giudice *ex art. 6 § 1 CEDU* e poi favorite dalla modifica del 2004 delle Norme integrative che oggi prevedono formalmente la possibilità di interventi di terzi, ferma restando la competenza del Giudice costituzionale a decidere sulla loro ammissibilità.

Un problema connesso è quello della tutela delle attribuzioni costituzionali degli enti locali, che, tuttora, non hanno accesso diretto alla Corte nonostante la crescente valorizzazione del pluralismo istituzionale iniziata, dapprima, con le Riforme Bassanini a "Costituzione invariata" e, successivamente, culminata con la riforma del Titolo V. Si veda, poi, il riconoscimento del principio dell'autonomia regionale e locale e la dimensione regionale e locale della sussidiarietà operata dal nuovo art. 5, comma 3, del Trattato sull'Unione europea.

La difesa delle autonomie locali davanti alla Corte costituzionale può oggi essere assicurata solo attraverso un giudizio, di legittimità costituzionale o tra enti, promosso dalla Regione di appartenenza, che agisce come ente esponenziale, ma si tratta di una soluzione non sempre adeguata.

Infine, verrà prospettata la possibilità che, in seguito all'introduzione dell'obbligo in capo alle Regioni di notificare il ricorso anche alle Autorità diverse da quella di Governo e da quelle dipendenti dal Governo che hanno emanato l'atto che ha originato il conflitto, vengano ammessi dalla Corte altri

possibili conflitti “anomali” – in particolare quello tra le Regioni e le Autorità amministrative indipendenti –, che, analogamente ai conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale, pongono il problema della rappresentanza e della difesa dell’Autorità indipendente.

CAPITOLO 1

I giudizi per conflitto di attribuzione tra enti

SOMMARIO 1. L'art. 134 Cost. e i lavori in Assemblea Costituente. — 2. La legge n. 87 del 1953 e le Norme integrative. — 3. Il profilo soggettivo dei conflitti. I conflitti come giudizi di "parti". — 4. Il profilo oggettivo del conflitto. — 4.1. *Parametro del giudizio e "tono costituzionale" del conflitto.* — 4.2. *Tipologia dei conflitti.* — 4.3. *Oggetto del giudizio e atti impugnabili.* — 4.4. *Conflitto su atti negativi e su omissioni.* — 5. Effetti delle pronunce sui successivi conflitti e sui giudizi comuni. — 5.1. *Premessa. La nozione di "giudicato costituzionale".* — 5.2. *Gli effetti della pronunce sui successivi giudizi costituzionali.* — 5.3. *I limiti soggettivi del giudicato.* — 5.4. *Rapporto tra i giudizi costituzionali sui conflitti e i giudizi comuni.*

1. L'art. 134 Cost. e i lavori nell'Assemblea costituente.

Ai sensi dell'art. 134 Cost., la Corte costituzionale è competente a giudicare: a) sulle controversie relative alla costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni; b) sui conflitti di attribuzione nelle due forme del conflitto interorganico, ossia tra i cd. poteri

dello Stato, e quello intersoggettivo, o tra enti, che sorge tra lo Stato e le Regioni o tra le Regioni; c) sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

Oltre alle competenze previste dall'art. 134 Cost., spetta alla Corte costituzionale la competenza sul giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo, competenza introdotta dalla legge n. 352 del 1970.

I conflitti di attribuzione tra enti vengono per la prima volta inseriti nel progetto di Costituzione dal Comitato di redazione o dei 18, incaricato dalla Commissione per la Costituzione o dei 75 di procedere al coordinamento dei testi elaborati dalle tre Sottocommissioni in cui era articolata la Commissione¹.

Nel progetto originario redatto dalla Seconda Sezione della Seconda Sottocommissione, che affrontò la discussione sulla Corte costituzionale nelle sedute tenutesi dal 13 al 24 gennaio 1947, non c'è, infatti, alcun riferimento ai conflitti di attribuzione tra Stato e Regione.

Nell'art. 1, comma 2, del Progetto approvato dalla Seconda Sottocommissione nella seduta del 23 gennaio 1947², vengono invece previsti i conflitti tra poteri dello Stato, configurati secondo l'impostazione di cui alla legge 31 marzo 1877 n. 3761, rubricata "*legge sui conflitti di attribuzione*", che

¹ Al fine di semplificare il lavoro di redazione degli articoli del Progetto di Costituzione, la Commissione dei 75, nella prima riunione che si tenne il 20 luglio 1946, procedette a suddividersi in Sottocommissioni e Sezioni, affidando a ciascuna di esse il compito di elaborare le norme riguardanti uno specifico settore.

In particolare, la Seconda Sottocommissione, divisa ulteriormente in più Sezioni, doveva redigere le norme relative all'ordinamento costituzionale.

I progetti approvati dalle tre Sottocommissioni vennero coordinati e sistemati in un progetto unitario dal Comitato dei 18, incaricato di rappresentare la Commissione per la Costituzione davanti all'Assemblea costituente negli otto mesi di seduta pubblica.

La Carta costituzionale, approvata nella seduta del 22 dicembre 1947, entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

Sui conflitti di attribuzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente si vedano D'ORLANDO E., *I conflitti di attribuzione*, in MEZZETTI L., BELLETTI M., D'ORLANDO E., FERIOLI E., *La giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 495-501, GRASSI S., *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, 1989, p. 362- 388; GROTANELLI DE' SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 1-5; VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte quarta, La disciplina del procedimento nei conflitti tra enti*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1981, pp. 368-372.

² Ai sensi dell'art. 1 del progetto approvato dalla Seconda Sottocommissione: "*La Corte costituzionale giudica della costituzionalità delle leggi, degli atti amministrativi e dei conflitti di attribuzione tra poteri. Ha, inoltre, competenza a conoscere dell'azione di responsabilità penale e civile contro il Presidente della Repubblica e i Ministri*".

attribuiva alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione la risoluzione dei conflitti positivi o negativi tra pubblica amministrazione e autorità giudiziaria e tra tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali³. Di fatto, secondo la dottrina, i conflitti tra poteri “*nascono per sottrazione di competenze agli organi delle giurisdizioni amministrative e ordinarie*”⁴.

Come accennato, i conflitti di attribuzione tra enti, che mutano il loro impianto dai conflitti tra poteri, vengono introdotti nel Progetto di Costituzione solo dal Comitato di redazione.

Dall’opera di revisione condotta dal Comitato di redazione scaturì il secondo comma dell’art. 123, corrispondente all’attuale art. 134 Cost., destinato a rimanere inalterato nel Progetto di Costituzione approvato dalla Commissione dei 75 e presentato all’Assemblea plenaria con il numero 126.

Secondo Volpe, le ragioni specifiche e contingenti di questa aggiunta al Progetto di Costituzione andrebbero ricercate, in primo luogo, nel ruolo che stavano assumendo nella discussione le neonate Regioni, quali enti costituzionali assimilati, per alcuni aspetti, ai poteri dello Stato e, in secondo luogo, nell’abbandono della proposta di un diretto controllo di costituzionalità sugli atti amministrativi statali e regionali con cui, ad avviso dello stesso, i Costituenti abbandonavano, più o meno consapevolmente, l’impostazione della *Verfassungsgerichtsbarkeit*, ossia del controllo astratto di costituzionalità degli atti, che li aveva fino ad allora ispirati, ed estendevano il campo di applicazione

³ La legge n. 3761 del 1877, poi trasfusa negli artt. 41 e 386 del codice di procedura civile del 1942, fu solo l’ultima tappa di un lungo percorso iniziato con il Regio Decreto n. 3702 del 23 ottobre 1859 (cd. legge Rattazzi), approvato prima ancora dell’Unità d’Italia, con cui vennero per la prima volta introdotti i conflitti di attribuzione volti a dirimere le controversie tra Autorità amministrative e Autorità giudiziarie o tra i Tribunali ordinari e quelli del contenzioso amministrativo.

L’istituto era concepito essenzialmente per impedire che l’Autorità giudiziaria potesse ledere le prerogative dell’Amministrazione invadendo le sfere ad essa riservate. Il compito di decidere sui conflitti era affidato al Re, previo parere del Consiglio di Stato a sezioni unite, organo esclusivamente amministrativo.

Con la riforma del 1865 sull’abolizione del contenzioso amministrativo, la competenza sulla risoluzione dei conflitti venne spostata in capo al Consiglio di Stato (cfr. L. 2248 del 1865, all. D.), mentre, come accennato, con la legge n. 3761 del 1877 si sostituiva il Consiglio di Stato con la Corte di Cassazione a Sezioni Unite.

Tuttavia, l’istituto non venne mai modificato nella sostanza rimanendo essenzialmente uno strumento finalizzato a paralizzare l’azione giudiziaria.

⁴ VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte quarta, cit.*, p. 371.

della *Staatsgerichtsbarkeit*, cioè della concezione che configura i conflitti quali controversie concrete fra determinati organi costituzionali.

La discussione in Assemblea plenaria sui conflitti di attribuzione, che si tenne nelle sedute del 28 e 29 novembre 1947, vede contrapporsi diverse correnti.

Alcuni Costituenti (Bertone, Nitti, Persico), contrari all'attribuzione alla nascente Corte costituzionale della funzione di risoluzione dei conflitti di attribuzione in genere, sottolineavano che nell'ordinamento italiano la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato se ne erano già occupati egregiamente⁵.

Altri Costituenti (Condorelli e Paolo Rossi), pur favorevoli all'introduzione dei conflitti tra enti, ricordavano la scarsa affidabilità della Cassazione e del Consiglio di Stato durante il periodo fascista ed evidenziavano la necessità che la Costituzione apprestasse particolari ed adeguati strumenti di difesa, anche giurisdizionali, sia contro "*le usurpazioni dei poteri costituzionali ... e i colpi di stato*", sia contro "*le spinte centrifughe delle autonomie ... l'impulso delle regioni a trasformarsi in enti sovrani, veri e propri Stati*", richiamando le tensioni già in atto con la Regione Sicilia⁶.

⁵ L'onorevole Bertone, che proponeva di sopprimere l'intera sezione sulle garanzie costituzionali non essendo favorevole all'istituzione di un organo di garanzia costituzionale *ad hoc*, si interrogava sull'opportunità di togliere i conflitti di attribuzione "*al magistrato ordinario e al Consiglio di Stato che hanno sempre funzionato così egregiamente?*" ... "*Bisogna demolire questi edifici per crearne uno nuovo?*" (Atti Ass. Cost., seduta antimeridiana del 28 novembre 1947, pp. 2606 - 2607).

Anche per Nitti era necessario sopprimere l'intero art. 126, quale "*magnifico Liebig di stravaganze*"; secondo il deputato, infatti, un organo di garanzia costituzionale poteva funzionare solo in Stati federali, come gli Stati Uniti, la Germania e la Svizzera, ma in uno Stato unitario come l'Italia sarebbe stato solo inutile e dannoso. Inoltre, con l'attribuzione alla Corte costituzionale della competenza a risolvere i conflitti "*Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti che in realtà compiono seriamente gran parte di queste funzioni, sono di fatto abolite*" (Atti Ass. Cost., seduta antimeridiana del 28 novembre 1947, pp. 2607- 2612).

L'onorevole Persico poi, pur ammettendo che la creazione delle Regioni faceva sorgere la necessità di "*un organo superiore*" competente a "*dirimere gli eventuali conflitti*", proponeva, indipendentemente dalla soluzione che l'Assemblea avrebbe dato al problema dell'eventuale creazione di una Corte costituzionale, l'aggiunta di un art. 126 *bis* dal seguente tenore: "*Rimane ferma la competenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione a giudicare dei conflitti di giurisdizione a norma di legge*", ritenendo che non si poteva "*annullare ... quel che deriva dalla legge intitolata sui conflitti di attribuzione ... che costituì una vera conquista nel campo del diritto*" e chiedendo: "*... che cosa ha da vedere la Corte costituzionale, che ha una funzione puramente politica ... con l'organo fissato dalla legge per risolvere i conflitti di giurisdizione?*" (Atti Ass. Cost., seduta pomeridiana del 28 novembre 1947, pp. 2626).

⁶ Condorelli, dopo aver sottolineato che, essendo stata predisposta una Costituzione rigida, era necessario un custode della Costituzione, evidenziava che la creazione di un "*istituto nuovo nella nostra legislazione*", le Regioni, avrebbe comportato il sorgere di conflitti tra di

Altri ancora (Mortati e Tosato), osservavano che l'attribuzione alla Corte costituzionale della risoluzione dei conflitti tra enti discendeva dal carattere di autonomia costituzionale che si voleva assicurare alle Regioni⁷.

2. Il quadro delle fonti del giudizio costituzionale: la legge n. 87 del 1953 e le Norme integrative.

La Carta costituzionale si limita a prevedere le funzioni dell'organo di garanzia costituzionale⁸ riservando, ad una successiva legge costituzionale, la disciplina delle condizioni, delle forme e dei termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e delle garanzie d'indipendenza dei giudici costituzionali e, ad una futura legge ordinaria, le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte (art. 137, commi 1 e 2, Cost.).

Se già nel febbraio del 1948 è la stessa Assemblea costituente, i cui poteri erano stati prorogati di due mesi, ad approvare la suddetta legge costituzionale⁹, che introduce, in particolare, le forme di accesso al giudizio

esse e con lo Stato, per la risoluzione dei quali sarebbero stati idonei sia la Corte di Cassazione sia il Consiglio di Stato. Inoltre, il deputato proponeva l'attribuzione alla Corte del potere di pronunciarsi d'ufficio sui conflitti tra poteri, senza attendere un ricorso. (Atti Ass. Cost., seduta antimeridiana del 28 novembre 1947, pp. 2619 - 2620).

Paolo Rossi, evidenziata la necessità di creare un organo di garanzia costituzionale per assicurare la rigidità della Costituzione, con riguardo ai conflitti tra enti, criticava quanto sostenuto dall'onorevole Nitti, affermando che *“è appunto perché le Regioni non diventino Stati, non minaccino di diventare Stati, che si presenta l'imperiosa necessità di istituire una Corte costituzionale che possa giudicarne l'attività e frenarne eventuali impulsi a porsi come enti sovrani”* e che proprio nei momenti più critici né la Corte di Cassazione né il Consiglio di Stato avevano funzionato (Atti Ass. Cost., seduta pomeridiana del 28 novembre 1947, pp. 2630- 2634).

⁷ Cfr. Mortati, Atti Ass. Cost., seduta antimeridiana del 28 novembre 1947, pp. 2620-2622, e Tosato, in Atti Ass. Cost., seduta pomeridiana del 28 novembre 1947, pp. 2628- 2629.

⁸ Come ricordato, alle funzioni previste dall'art. 134 Cost. si aggiunge la competenza, introdotta con legge ordinaria, a decidere sul giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo.

⁹ Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, rubricata, appunto, *“Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale”* (G.U. n. 43 del 20 febbraio 1948).

sulle leggi, solo nel 1953 entra in vigore la legge costituzionale n. 1 del 1953¹⁰ che poteva consentire alla Corte di iniziare ad operare¹¹.

L'art. 1 della legge costituzionale del 1953 stabilisce che “*La Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali*”.

Si tratta della legge n. 87 del 1953¹², approvata nello stesso anno, con cui il legislatore tenta di risolvere i problemi lasciati aperti dai Costituenti. I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni o tra Regioni vengono disciplinati agli artt. 39 e ss., che ne determinano, in particolare, l'ambito di applicazione e il contenuto del ricorso e stabiliscono un termine perentorio di 60 giorni per la

¹⁰ Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 che detta “*Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*” (G.U. n. 62 del 14 marzo 1953).

¹¹ Per l'entrata in funzione della Corte costituzionale si deve ancora attendere tre anni.

Infatti, mentre furono subito eletti i cinque giudici provenienti dalle supreme magistrature (Corte di Cassazione, Consiglio di Stato e Corte dei Conti), solo nel 1955 il Parlamento riuscì a trovare gli accordi necessari per eleggere, con le elevate maggioranze qualificate richieste (3/5 dei componenti nei primi due scrutini e 3/5 dei votanti in quegli successivi) i cinque giudici di sua competenza. Poco dopo il Presidente della Repubblica nomina gli ultimi 5 giudici. Dopo il giuramento prestato nel dicembre del 1955, la prima udienza, presieduta dal primo Presidente, Enrico De Nicola, si tenne finalmente il 23 aprile 1956.

¹² L. 11 marzo 1953, n. 87, rubricata “*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*” (in G.U. 14 marzo 1953, n. 62).

Sulla natura di tale legge, alcuni autori hanno autorevolmente sostenuto che godesse di uno *status* particolare in virtù del richiamo contenuto nella legge cost. n. 1 del 1953, promulgata lo stesso giorno (cfr., in particolare, MODUGNO F., *Rassegna di diritto pubblico*, 1966, p. 1723). Tuttavia, la dottrina maggioritaria ritiene che tale fonte sia del tutto assimilata ad una legge ordinaria (cfr., recentemente, DAL CANTO F., *Sub. Art. 137 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET giuridica, 2006, p. 2681; FERIOLI E., *Genesi, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale italiana*, in MEZZETTI L., BELLETTI M., D'ORLANDO E., FERIOLI E., *La giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 280- 81; MALFATTI E. PANIZZA S., ROMBOLI R., *Lezioni di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 42; DOLSO G. P., *Sub. Art. 137 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, p. 1205). La legge costituzionale del 1953 si sarebbe quindi limitata a stabilire una ricognizione delle fonti sulla giustizia costituzionale vigenti all'epoca in cui è stata adottata, senza alcuna conseguenza preclusiva di eventuali interventi successivi del legislatore ordinario. A conferma di questa interpretazione, va ricordato che la normativa richiamata è stata ritenuta sindacabile dalla Corte costituzionale (cfr. sentt. nn. 56 del 1957 e 111 del 1963 – in cui il Giudice delle leggi ha negato espressamente che la legge n. 87 del 1953 “*si ponga ad un grado diverso da quello della legge ordinaria nella gerarchia delle fonti*” –, e sentt. nn. 127 del 1966 e 130 del 1971) ed è stata modificata, diverse volte, con legge ordinaria (si rammenta, a titolo esemplificativo, la legge n. 20 del 1962, con riguardo ai giudizi d'accusa, e, la legge n. 131 del 2003, cd. La Loggia, che ha novellato gli artt. 32, 33 e 35 in tema di giudizi di legittimità costituzionale in via principale).

proposizione dello stesso, che decorre dalla conoscenza dell'atto che ha dato origine al conflitto.

Il quadro delle fonti è poi ampliato dall'art. 22 della legge n. 87 del 1953 che stabilisce, al primo comma, che si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel Regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, ossia il R.D. 17 agosto 1907, n. 642¹³, oggi abrogato e sostituito dal Codice sul processo amministrativo del 2010¹⁴, e che, al secondo comma, attribuisce al Giudice costituzionale il potere di autoregolamentare la materia adottando un proprio Regolamento e Norme integrative (comma 2)¹⁵. Tali Norme integrative, di recente modificate nel

¹³ Dalla lettura dell'art. 22 della legge n. 87 del 1953 potrebbe sembrare che la disciplina dettata dal regolamento del Consiglio di Stato possa prevalere sulle Norme integrative; tuttavia, secondo la giurisprudenza costituzionale, “*il rinvio al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato opera soltanto se manca una disposizione appositamente dettata per il giudizio costituzionale*”, essendo inaccettabile che “*un organo costituzionale quale la Corte ... vedesse i suoi procedimenti regolati da norme emanate per un organo non costituzionale, titolare di una posizione e di funzioni ben diverse nel sistema degli organi dello Stato*” (sent. n. 179 del 1987).

Cfr. DOLSO G. P., *Sub. Art. 137 Cost., cit.*, p. 1207.

¹⁴ Il R.D. 17 agosto 1907 n. 642 è stato recentemente abrogato dall'art. 4 dell'Allegato n. 4 al nuovo Codice sul processo amministrativo (D. lgs. 2 luglio 2010 n. 104, pubblicato sulla *G.U.* 7 luglio 2010 n. 165) a far data dall'entrata in vigore di tale codice fissata per il 16 settembre 2010 (cfr. art. 2 del D. lgs. 104 del 2010).

Pertanto deve ritenersi che, si osservano, in quanto applicabili, le corrispondenti norme di esso.

¹⁵ Il potere regolamentare della Corte costituzionale è previsto, in generale, dall'art. 14, comma 1, della legge n. 87 del 1953 che dispone che la Corte possa disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti.

Diverse sono le teorie sul fondamento giuridico di tale potere regolamentare.

Per alcuni, le Norme integrative sarebbero fonti secondarie, trovando fondamento esclusivamente in fonti di rango legislativo. Pertanto, sarebbero illegittime eventuali disposizioni innovative (PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, pp. 201-202).

Secondo altri, il fondamento, di rilievo costituzionale, sarebbe o espresso, e si fonderebbe sull'art. 137, comma 1, Cost., in quanto l'autonomia organizzativa della Corte mirerebbe ad assicurarne l'indipendenza (NOCILLA D., *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, p. 2000), oppure indiretto, e si baserebbe sulla “*particolare natura della legge 87/1953*” (MODUGNO F., *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1966, p. 1723).

Per la maggior parte della dottrina, comunque, il fondamento costituzionale del potere regolamentare non andrebbe ricercato in una specifica disposizione normativa ma si baserebbe piuttosto sul ruolo della Corte nel sistema quale “organo di chiusura” dell'ordinamento costituzionale (CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1984, p. 240, DAL CANTO F., *Sub. Art. 137 Cost., cit.*; ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, p. 85; MORELLI M. R., *Sub. art. 137*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (curato da), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 807-808).

Su questo dibattito, cfr. anche DOLSO G. P., *Sub. Art. 137 Cost., cit.*, p. 1206.

2008¹⁶, vengono approvate con Delibera del 16 marzo 1956, mentre il Regolamento della Corte è stato adottato nel 1958.

Va, infine, richiamato l'art. 41 della legge n. 87 del 1953 che rinvia agli artt. 23, 25, 26, relativi al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, in quanto applicabili, e, analogamente, l'art. 25, comma 4, delle N.I. del 2008 (art. 27, comma 3, delle Norme integrative del 1956 e ss. mm.) che dispone l'applicabilità agli atti del processo successivi all'instaurazione del giudizio degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, commi 2, 3 e 4, e da 10 a 17¹⁷, in tema di questione di costituzionalità in via incidentale.

Dall'esame di questo eterogeneo sistema di fonti si ricava la disciplina delle fasi del procedimento davanti alla Corte costituzionale¹⁸.

La legge n. 87 del 1953 dispone, all'art. 39, commi 1 e 2, che se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad un'altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Allo stesso modo, la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato può ricorrere alla Corte costituzionale. È interessante notare che dall'entrata in funzione della

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, la Corte ha osservato che le Norme integrative “*non hanno valore di legge*” e, pertanto, sono estranee al sindacato di legittimità costituzionale (sent. n. 572 del 1990, confermata recentemente dalla sent. n. 295 del 2006).

Si veda, altresì, GAROFOLI R., *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1997, pp. 665-718.

¹⁶ Cfr. Delibera della Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 (*G.U.* 7 novembre 2008, n. 261), rettificata con delibera pubblicata nella *G.U.* del 22 novembre 2008, n. 274. Le Norme Integrative del 2008, ai sensi dell'art. 34, sono entrate in vigore trenta giorni dopo la loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e si applicano ai giudizi il cui atto introduttivo sia stato depositato nella cancelleria della Corte a partire da tale data; per i giudizi il cui atto introduttivo sia stato depositato prima di tale data, continuano invece ad applicarsi le Norme integrative del 1956 (*G.U.* n. 71 del 24 marzo 1956, ed. spec.).

¹⁷ Corrispondenti, rispettivamente, agli artt. 3- 19 delle Norme integrative del 1956.

¹⁸ Sul procedimento davanti alla Corte costituzionale in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, si vedano CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, 2008, pp. 356- 375; MORELLI M. R., *Sub. art. 134*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (curato da), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 788- 791; DOLSO G. P., *Sub. Art. 134 Cost.*, in BARTOLE S., BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, pp. 1178-1179; MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *cit.*, pp. 181- 220; PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti fra Stato e Regioni*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, VIII, 1962, 1023- 1025; RUGGIERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2009, pp. 275- 279; VOLPE G., *Sub. art. 137- parte quarta, cit.*, pp. 402 - 418; ZAGREBELSKY G., *Conflitti di attribuzione II) Conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, e tra Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, VIII, 1988.

Corte costituzionale sono rari i casi di conflitti tra Regioni ¹⁹.

Lo strumento del conflitto di attribuzione tra enti è consentito anche a tutela della prerogative delle due Province autonome di Trento e Bolzano secondo quanto stabilito dall'art. 98, comma 2, dello Statuto del Trentino Alto Adige²⁰ che così statuisce: “*Se lo Stato invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dal presente statuto alla Regione o alle Province, la Regione o la Provincia rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per regolamento di competenza*”. Dalla lettura di tale norma si ricava che le due Province possono sollevare conflitto intersoggettivo solo avverso gli atti statali e non contro quelli regionali.

Qualunque sia la parte sostanziale lesa o menomata nella sua competenza, legittimati a ricorrere avanti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 39, comma 4, della legge 87 del 1953, sono, per lo Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri oppure un Ministro da lui delegato e, per la Regione, il Presidente della Giunta regionale (art. 39, comma 4), soggetti che, specularmente, possono essere destinatari del ricorso avverso.

¹⁹ Si ricordano i casi decisi con la sent. n. 51 del 1991– che ha definito il giudizio promosso dalla Regione Piemonte contro l'ordinanza contingibile e urgente emessa, ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), dal Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta con cui era stato disposto il divieto di introdurre nel territorio della Regione stessa ovini e caprini provenienti da altre regioni– e la sent. n. 133 del 2005– con cui la Corte ha annullato un atto della Provincia di Trento pregiudizievole per la Regione Veneto ritenendo che in sede di approvazione dell'atto non era stato rispettato l'obbligo di leale collaborazione.

²⁰ Statuto della Regione autonoma Trentino- Alto Adige pubblicato in B.U.R. Trentino Alto Adige, n. 301 del 20.11.1972– Costituzione della Regione Trentino Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano, approvata con D.P.R. il 31 agosto 1972, n. 670.

I commi 3 e 4 dell'art. 98 dello Statuto dispongono, rispettivamente, che “*Il ricorso è proposto dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione della rispettiva Giunta*” (comma 3) e che “*Copia dell'atto di impugnazione e del ricorso per conflitto di attribuzione deve essere inviata al commissario del Governo in Trento, se trattasi della Regione o della Provincia di Trento, e al commissario del Governo in Bolzano, se trattasi della Provincia di Bolzano*” (comma 4).

È estremamente raro il ricorso al conflitto tra enti nei rapporti tra le due Province autonome. Cfr., di recente, la sent. n. 443 del 2008 con cui la Corte ha deciso un conflitto sollevato dalla Provincia di Trento contro quella di Bolzano in relazione ad un provvedimento emesso da quest'ultima concernente la concessione di grande derivazione d'acqua pubblica a scopo idroelettrico. Tale conflitto è stato peraltro dichiarato inammissibile in virtù del consolidato indirizzo (sentt. nn. 111 del 1976, 309 del 1993, 211 e 444 del 1994, 213 del 2001, 95 del 2003, 179 del 2004, 177 e 302 del 2005) per cui non rientra nella giurisdizione costituzionale la *rei vindicatio*, ossia quella pretesa a contenuto esclusivamente patrimoniale che non coinvolge norme attributive di competenze di rango costituzionale.

Il ricorso va necessariamente preceduto da una delibera, rispettivamente, della Giunta regionale, come prevede lo stesso art. 39 della legge del 1953²¹, o del Consiglio dei Ministri, come ha stabilito l'art. 2, lett. g), della legge n. 400 del 1988²². La delibera deve individuare “*oggetto e termini del conflitto*” (sent. n. 343 del 1969) e avere una sostanziale identità con il ricorso, pena l'inammissibilità dello stesso (da ultimo, sent. n. 51 del 2007).

Quanto al contenuto formale del ricorso, il comma 5 dello stesso art. 39 prevede che esso debba indicare il modo in cui è sorto il conflitto e specificare l'atto che avrebbe invaso la sfera di competenza dell'ente ricorrente, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate²³. Questi elementi individuano il *thema decidendum* che non può essere ampliato nel proseguio del giudizio.

Come già accennato, l'art. 39, comma 3, della legge n. 87 del 1953 prevede un termine perentorio di 60 giorni²⁴ per la proposizione del ricorso, termine identico sia per lo Stato che per le Regioni e le Province autonome, che decorre dalla notifica, dalla pubblicazione²⁵ o dall'avvenuta conoscenza dell'atto contestato²⁶.

²¹ Sull'insufficienza di una delibera provvisoria del Presidente e sulla competenza della Giunta anche dimissionaria, cfr. la sent. 33 del 1962 in cui la Corte afferma che la previa delibera della Giunta è “*esigenza non soltanto formale, ma sostanziale ... e ciò*” – nel caso del giudizio in via d'azione – “*per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre*” – nel caso dei conflitti tra enti – “*in quanto la Corte costituzionale risolve il conflitto dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione*”.

²² Prima dell'introduzione della necessaria previa delibera dell'organo collegiale anche per il ricorso statale, parte della dottrina criticava quest'asimmetria che veniva motivata dal ruolo del Presidente del Consiglio o del Ministro da lui delegato di rappresentanti dell'ordinamento statale nel suo complesso. Cfr. VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte quarta, cit.*, pp. 402–403; ZAGREBELSKY G., *ult. op. cit.*

²³ Come è stato affermato recentemente dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 62 del 2011), non è sufficiente la “*mera evocazione di parametri costituzionali ... senza che venga fornita alcuna descrizione dei denunciati profili di lesione*” né una “*motivazione estremamente sintetica e generica*”.

²⁴ A tale termine non si applica la sospensione feriale prevista dalla legge 14 luglio 1965 n. 818 e ss. mm. (cfr. sentt. nn. 15 del 1967 e 30 del 1973).

²⁵ Per “*pubblicazione*”, si intende la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica o nel Bollettino Ufficiale della Regione (sent. n. 328 del 2010).

²⁶ La Corte già nella sent. n. 36 del 1960 ha chiarito che quando il provvedimento, che dà luogo al conflitto di attribuzione, non è stato notificato, il termine per proporre il ricorso decorre dalla data in cui il ricorrente afferma di averne avuto effettiva notizia e che spetta a chi contesta tale data fornire la prova che il ricorrente abbia avuto conoscenza dell'atto impugnato in epoca anteriore al termine stabilito dall'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, ai fini della decorrenza del termine in questione, la notificazione, la pubblicazione o la conoscenza del provvedimento impugnato debbono intendersi riferite agli organi legittimati a proporre il ricorso, cioè, per lo Stato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e, per la Regione, al Presidente della Giunta regionale (cfr., da ultimo, sent. n. 2 del 2007²⁷).

Il ricorso regionale va notificato al Presidente del Consiglio e quello statale al Presidente della Giunta della Regione interessata. Non è considerato validamente proposto un ricorso notificato solo al Ministro o all'Assessore che hanno emanato su cui si controverte²⁸ né quello notificato all'Avvocatura dello Stato, non essendo applicabili ai giudizi costituzionali le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260²⁹.

Nel caso di conflitto promosso da una Regione contro un'altra Regione il ricorso deve essere notificato anche al Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha la facoltà di intervenire.

Va poi ricordato il comma 2 dell'art. 25 delle N.I. che dispone che il ricorso regionale che ha ad oggetto un atto emanato da autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo debba essere notificato anche agli organi in questione in modo da consentire ai medesimi un'autonoma costituzione in giudizio³⁰.

Copia del ricorso notificato va poi depositata nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di venti giorni dall'ultima notifica insieme, eventualmente, alla procura speciale (art. 25, comma 3, N.I., corrispondente

²⁷ Nel caso in esame, la Corte, richiamando tale orientamento, ha ritenuto che fosse irrilevante che il Consiglio regionale avesse già avuto legale conoscenza, essendo parte del giudizio comune, della sentenza della Corte di Cassazione che aveva dato origine al conflitto.

Infatti, il *dies a quo*, ai fini della proposizione del ricorso, decorre solo dal momento della notifica della pronuncia alla Regione, in persona del Presidente della Giunta regionale che ha la legittimazione processuale.

²⁸ Cfr. ordd. nn. 6 e 9 del 1957; 44 e 82 del 1958; 172 del 1983; 245 del 1986; 215, 652 e 653 del 1988; 355 del 1992; 266 del 1995, 409 del 2008.

²⁹ Cfr. sentt. nn. 548 del 1989, 355 del 1992, 295 del 1993, 135 del 1997, 42 del 2004, 138 del 2007, e ordd. nn. 266 del 1995 e 319 del 2008.

³⁰ Questa disposizione, su cui si ritornerà in seguito, era già contenuta nell'art. 27, comma 2, delle previgenti Norme integrative, inserita dall'art. 9 della Delibera della Corte del 10 giugno 2004.

all'art. 27, comma 2, delle N.I. del 1956)³¹. In seguito al deposito, i ricorsi vengono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale nonché, ove venga impugnato un atto di una Regione o di una Provincia autonoma, nel rispettivo Bollettino Ufficiale (art. 27, comma 1, N.I., corrispondente all'art. 29, comma 1, delle N.I. del 1956).

Entro il termine di venti giorni dall'ultima notifica³² ha poi luogo la costituzione in giudizio del resistente (art. 25, comma 4, N.I. e art. 27, comma 3, delle previgenti N.I.).

Come accennato, il quarto comma dell'art. 25 N.I. (cfr. art. 27, comma 3, delle vecchie N.I.) fa salva l'applicabilità ai successivi atti del processo degli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, commi 2, 3 e 4, e da 10 a 17, in tema di questione di legittimità costituzionale in via incidentale³³.

Ai fini della presente indagine, come si vedrà, riveste particolare importanza l'art. 4 N.I.³⁴, che stabilisce le modalità di intervento in giudizio.

L'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri ha luogo con il deposito delle deduzioni, con le conclusioni, sottoscritte dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto (comma 1); il Presidente della Giunta regionale interviene, invece, depositando, oltre alle deduzioni, con le conclusioni, la procura speciale con l'elezione del domicilio (comma 2).

È ammesso l'intervento di altri soggetti, che dovrà avvenire nelle stesse modalità previste per l'intervento del Presidente della Giunta regionale, ferma

³¹ Ai sensi dell'art. 28 N.I., corrispondente al previgente art. 30, inserito dall'art. 12 della Delibera della Corte del 10 giugno 2004, il deposito del ricorso può essere effettuato avvalendosi del servizio postale e, in tal caso, ai fini dell'osservanza dei termini per il deposito, fa fede la data di spedizione.

³² Tale termine è perentorio pena l'inammissibilità dell'atto di costituzione (sent. n. 171 del 2010).

³³ L'art. 5 N.I. prevede poi che le notificazioni, da farsi a cura del cancelliere, siano effettuate da persona addetta alla Corte, a ciò autorizzata dal Presidente (comma 1), e che le comunicazioni siano eseguite dal cancelliere con biglietto consegnato al destinatario, che ne rilascia ricevuta, o con piego raccomandato, con ricevuta di ritorno, al domicilio eletto in Roma, ovvero, – e questa possibilità è stata introdotta nel 2008 – se richiesto dalla parte, a mezzo telefax o posta elettronica inviati al recapito indicato dal richiedente, nel rispetto della normativa concernente i documenti informatici e teletrasmessi e, in quest'ultimo caso, non è richiesta l'elezione di domicilio in Roma (comma 2).

È poi stabilito dall'art. 6 N.I. (con una disposizione identica a quella del corrispondente art. 6 delle Norme integrative del 1956) che gli atti e i documenti di ciascuna parte devono essere depositati in cancelleria nel numero di copie in carta libera necessarie per le parti e che, per essere ricevibili, devono essere, scritte in carattere chiaro e leggibile.

³⁴ L'art. 4 delle N.I. del 2008 è identico all'art. 4 delle Norme integrative del 1956, come sostituito dall'art. 1 della Delibera della Corte costituzionale del 10 giugno 2004.

restando, ai sensi del comma 3, la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità (su tale aspetto si ritornerà in seguito).

L'atto di intervento dovrà essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio (comma 4) e il cancelliere dà comunicazione dell'intervento alle parti costituite (comma 5).

Dopo il deposito del ricorso e trascorsi i termini per la costituzione delle parti, il Presidente della Corte deve nominare il giudice incaricato dell'istruzione e della relazione della causa, cui il cancelliere trasmette immediatamente il fascicolo della causa (art. 7 N.I.), e fissare il giorno dell'udienza pubblica convocando il collegio con decreto che, almeno trenta giorni prima³⁵ della data fissata per l'udienza, verrà comunicato in copia, a cura del cancelliere, alle parti costituite (art. 8 N.I.). Tuttavia, qualora il Presidente ravvisi che possa ricorrere un caso di manifesta infondatezza, di manifesta inammissibilità, di estinzione o di restituzione degli atti al giudice rimettente, con decreto, sentito il giudice relatore, può convocare la Corte in camera di consiglio (art. 9 N.I., identico all'art. 9 delle N.I. del 1956). Anche in questo caso il cancelliere dovrà comunicare il decreto presidenziale, entro trenta giorni dalla data fissata per la camera di consiglio, alle parti costituite, che potranno illustrare, depositando una memoria, le ragioni per le quali ritengano che la causa debba essere discussa nella pubblica udienza. Tale memoria dovrà essere depositata entro il termine di 20 giorni liberi prima dell'udienza (art. 10 delle N.I., precedentemente, il termine era di 12 giorni liberi). Se poi la Corte ritenga che la causa non debba essere decisa in camera di consiglio, dispone che sia discussa nella pubblica udienza.

Non sono fissati dei termini per l'udienza di discussione; tuttavia, l'art. 9, comma 6, della Legge 131 del 2003 (cd. La Loggia) prevede l'obbligo per coloro che hanno depositato il ricorso anteriormente all'8 novembre 2001 di chiedere la trattazione del ricorso nel termine di quattro mesi dal ricevimento

³⁵ Nell'art. 8 delle N. I. del 1956 il termine era 20 giorni.

della comunicazione di pendenza del procedimento, pena l'estinzione del giudizio che sarà pronunciata con decreto presidenziale³⁶.

L'art. 12 N.I.³⁷ prevede che la Corte possa, con ordinanza, disporre i mezzi di prova che ritenga più opportuni, stabilendo i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione, che, ai sensi dell'art. 13 N.I., dovrà avvenire a cura del giudice relatore, con l'assistenza del cancelliere, che, avvertite le parti dieci giorni prima del giorno fissato per l'assunzione, redige il verbale. Dopo la chiusura dell'istruttoria e il deposito dei relativi atti nella cancelleria, il cancelliere, ai sensi dell'art. 14 N.I., deve dare comunicazione del deposito alle parti, almeno trenta giorni prima della data fissata per la nuova udienza o per la camera di consiglio.

L'art. 15 N.I.³⁸ attribuisce poi al Presidente della Corte la possibilità di disporre la riunione dei procedimenti, che potrà avvenire prima dell'udienza o della camera di consiglio per essere congiuntamente discusse. Anche dopo la discussione in pubblica udienza o la trattazione in camera di consiglio, la Corte può deliberare se e quali cause debbano essere riunite per un'unica pronunzia. Inoltre, ove ne ravvisi l'opportunità, il Presidente può rinviare una causa ad una nuova udienza pubblica o ad una nuova camera di consiglio, al fine della trattazione congiunta con altra causa connessa o che implichi la soluzione di questioni analoghe.

³⁶ Come ha notato D'Orlando, la disposizione non ha dato luogo all'estinzione di alcun processo pendente, poiché tutti i ricorrenti hanno depositato l'istanza di trattazione in questione. Cfr. D'ORLANDO E., *op. cit.*, pp. 506- 507.

Pertanto, la Corte costituzionale si è trovata a valutare gli effetti della revisione del Titolo V su giudizi già pendenti. Ciò ha comportato decisioni non sempre coerenti. In alcuni casi (sentt. nn. 133, 156, 196, 255 e 511 del 2002) ha risolte le controversie nel merito senza tenere conto delle modifiche del dettato costituzionale; altre volte (sentt. nn. 106 e 507 del 2002 e 13 del 2003), si è limitata a richiamare le nuove norme in *obiter dicta* irrilevanti ai fini della decisione in concreto; in altra occasione (sent. n. 408 del 2002), nel pronunciarsi sul conflitto proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano contro lo Stato in relazione all'atto con cui il Governo aveva nuovamente rinviato al Consiglio provinciale una delibera legislativa già rinviata ed emendata dal Consiglio, ha invece ritenuto immediatamente operativa la modifica dell'art. 127 Cost. e ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

³⁷ Gli artt. 12- 14 sono identici nei due testi delle Norme integrative.

Sul potere istruttorio della Corte, si veda, in particolare, CAMERLENGO Q., *Fatti e prove nei giudizi per conflitti di attribuzione*, in PACE A. (curato da), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 93- 128.

³⁸ Il corrispondente art. 15 delle Norme integrative del 1956 si limitava a prevedere che: "Il Presidente, d'ufficio o a richiesta di parte, può ordinare che due o più cause siano chiamate alla medesima udienza per essere, se del caso, congiuntamente discusse. Dopo la discussione la Corte delibera se e quali cause debbano essere riunite per un'unica pronunzia".

Quanto alle modalità di svolgimento dell'udienza pubblica, l'art. 16 N.I. (cfr. art. 17 delle N.I. del 1956) prevede che, dopo una sintetica relazione della causa svolta dal giudice relatore, i difensori delle parti possano esporre le loro conclusioni. Il Presidente regola la discussione e può indicare i punti e determinare i tempi nei quali la medesima si debba contenere. È fatta salva l'osservanza degli art. 128, comma 2, e 129 c.p.c. che disciplinano le modalità di svolgimento dell'udienza pubblica nel processo civile³⁹.

Si deve poi notare che l'interesse alla decisione del conflitto deve essere attuale e concreto, essendo ammissibile il conflitto solo quando la lesione della competenza derivi immediatamente e direttamente dall'atto impugnato ed inammissibile nei casi in cui viene contestato un atto che "*ripeta identicamente il contenuto o ... costituisca una mera e necessaria esecuzione*" di un altro atto "*che ne costituisca il precedente logico e giuridico*" e non sia stato, previamente censurato (sent. n. 472 del 1975). Inoltre, l'impugnazione, tramite ricorso per conflitto fra enti, di un atto che conferma, riproduce o attua il contenuto di un precedente atto è preclusa anche dalla mancata valida impugnazione dell'atto originario (sent. n. 369 del 2010).

Qualora sia venuto meno l'interesse alla decisione della controversia⁴⁰, il ricorrente può decidere di rinunciare agli atti del giudizio e, qualora la rinuncia al ricorso venga accettata dalla controparte costituita, estingue il processo (art. 25, comma 5, N.I. del 2008 e art. 27, comma 7, delle previgenti N.I.⁴¹).

³⁹ Cfr. gli artt. 128 c.p.c. (Udienza pubblica): "*–comma 1– L'udienza in cui si discute la causa è pubblica a pena di nullità, ma il giudice che la dirige può disporre che si svolga a porte chiuse, se ricorrono ragioni di sicurezza dello Stato, di ordine pubblico o di buon costume. –comma 2– Il giudice esercita i poteri di polizia per il mantenimento dell'ordine e del decoro e può allontanare chi contravviene alle sue prescrizioni.*" e 129 (Doveri di chi interviene o assiste all'udienza): "*–comma 1– Chi interviene o assiste all'udienza non può portare armi o bastoni e deve stare a capo scoperto e in silenzio. –comma 2– È vietato fare segni di approvazione o di disapprovazione o cagionare in qualsiasi modo disturbo.*"

⁴⁰ Va, comunque, osservato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'interesse in questione non sempre viene meno per il semplice esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, dal momento che "*la lesione delle attribuzioni costituzionali può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo, quindi, perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze*" (sentt. nn. 287 del 2005, 222 del 2006, 328 del 2010).

⁴¹ Cfr. da ultimo, ord. nn. 307 e 375 del 2010 e n. 20 del 2011.

L'atto di rinuncia, perché possa portare ad una dichiarazione di estinzione, deve essere seguito da una formale accettazione che deve provenire dalla controparte e non dal suo difensore (sent. n. 27 del 2008 e ord. n. 388 del 2008). Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'accettazione della rinuncia non è però richiesta, ai fini dell'estinzione del giudizio, quando la controparte non sia costituita⁴².

La Corte, con diverse pronunce (da ultimo, sentt. nn. 451 del 2007 e 320 del 2008 e ord. n. 418 del 2008), ha poi ammesso che la rinuncia non seguita da accettazione o seguita da accettazione irregolare, pur non comportando l'estinzione del giudizio, può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

L'art. 40 della legge n. 87 del 1953 dispone che, in attesa della decisione finale, qualora sussistano gravi ragioni, la Corte possa sospendere, con ordinanza motivata, l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto.

Precisa poi l'art. 26 delle N.I. (cfr. art. 28, comma 3, delle N.I. del 1956) che l'istanza di sospensione degli atti impugnati può essere presentata dalle parti in qualsiasi momento, anche durante l'udienza fissata per la discussione e che il Presidente, se ravvisi l'urgenza di provvedere sull'istanza, sentito il giudice relatore, convoca la Corte in camera di consiglio autorizzando l'audizione dei rappresentanti delle parti, che possono presentare memorie e documenti, e lo svolgimento delle indagini ritenute opportune.

Le condizioni che devono sussistere perché si possa avere un provvedimento sospensivo sono le consuete delle azioni cautelari, ossia il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*, definite dalla dottrina processualcivilista, rispettivamente, come l'“*approssimativa verosimiglianza circa l'esistenza del diritto stesso*” (Mandrioli) o la “*probabile esistenza di un diritto per cui si chiede la tutela cautelare nel processo principale*” (Liebmann) e il “*pericolo al quale il ritardo può esporre il diritto*” (Mandrioli) o il “*fondato timore che mentre si attende la tutela vengano a mancare le circostanze di fatto favorevoli*”

⁴² Cfr. ordd. nn. 524 del 1995, 245 del 1998, 217 del 2005, 167 del 2006, 230 del 2007, 44 del 2009.

alla tutela stessa” (Liebmann)⁴³.

Di norma la Corte tende a privilegiare la valutazione della gravità e dell’irreparabilità del danno allegato, sfumando quella del *fumus* (cfr. sentt. nn. 41 del 2001 e 152 del 2006 che accolgono l’istanza e sent. n. 532 del 2002 che rigetta l’istanza), probabilmente, per non anticipare la fase di merito⁴⁴. Talora, secondo la prassi dell’organo di giustizia costituzionale, il *periculum* può essere evitato con una celere fissazione dell’udienza di discussione del ricorso nel merito (sent. nn. 194 del 2004 e 21 del 2006).

Anche l’istanza di sospensione è rinunciabile (cfr. ordd. nn. 120, 124 e 141 del 1983), ma, in questo caso, non sembra necessaria l’accettazione della controparte.

Un altro incidente processuale che può avere luogo è la proposizione, d’ufficio o su istanza di parte, della questione di costituzionalità delle leggi sulla base delle quali è stato adottato l’atto in contestazione⁴⁵.

Il conflitto può essere definito con ordinanza o con sentenza⁴⁶.

⁴³ Cfr. LIEBMAN E. T., *Delle azioni cautelari*, in *Manuale di diritto processuale civile*, VII ed. curata da COLESANTI V., MERLIN E., RICCI E. F., Giuffrè, Milano, 2007, p. 202; MANDRIOLI C., *La situazione giuridica globale del soggetto che chiede la tutela: l’azione*, in *Diritto processuale civile*, vol. 1, *Nozioni introduttive e disposizioni generali*, XX ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 90.

⁴⁴ Cfr. MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 216.

⁴⁵ La possibilità di sollevare, nell’ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione, la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative in base alle quali il conflitto dovrebbe esser risolto è stata riconosciuta sin dalla primissima giurisprudenza costituzionale che già nell’ordinanza n. 22 del 1960 ebbe modo di affermare che “*Non può infatti ritenersi che proprio la Corte – che è il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi – sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, e neanche che, nell’ipotesi di incostituzionalità delle leggi che regolano la materia, possa e debba disapplicarle, senza mettere in moto il meccanismo (di portata generale e necessaria nel vigente ordinamento) destinato a condurre, se del caso, con le debite garanzie di contraddittorio, alla eliminazione, con effetti erga omnes, delle leggi incostituzionali. Né alcuna preclusione può derivare alla possibilità di sollevare in giudizio, in via incidentale, una questione relativa alla legittimità costituzionale di una legge, dal fatto che il giudizio verta tra gli stessi enti – Stato e Regione – l’uno dei quali avrebbe potuto sollevare, e non sollevò, a suo tempo, in via principale, mediante ricorso contro la legge dell’altro, la questione di cui trattasi (cfr. la sentenza di questa Corte 1 marzo 1957, n. 42). Infatti il non aver agito in tempo utile a tutela del proprio ordinamento, mediante l’impugnativa in via principale di una legge altrui lesiva di esso, non può precludere, rispettivamente allo Stato e alle Regioni, la possibilità di difendere in giudizio le posizioni giuridiche loro spettanti in quanto soggetti dell’ordinamento, anche se per la realizzazione di tale difesa si imponga la necessità di sollevare un incidente di legittimità costituzionale nei confronti della legge a suo tempo non impugnata in via principale*”.

⁴⁶ L’art. 17 N.I. (art. 18 delle N.I. del 1956) dispone che le ordinanze e le sentenze vengano deliberate in camera di consiglio con voti espressi in forma palese. Alla deliberazione devono partecipare i giudici che siano stati presenti a tutte le udienze fino alla chiusura della

La Corte si pronuncia con ordinanza, in camera di consiglio, quando deve dichiarare la “manifesta inammissibilità” o la “manifesta non spettanza”⁴⁷.

Altrimenti la Corte decide con sentenza che può essere “di inammissibilità” oppure può contenere una statuizione di merito sulla competenza (“spetta/non spetta”). La decisione di accoglimento, oltre alla pronuncia sulla spettanza, può contenere una pronuncia di annullamento dell’atto impugnato ai sensi dell’art. 38 della legge del 1953, cui rinvia l’art. 42 della legge medesima, che dispone che la Corte risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla.

In passato, la dottrina ha discusso sul problema dell’oggetto della pronuncia, ossia se in sede di conflitto la Corte si pronunci sulla spettanza della competenza o sulla legittimità dell’atto e, nel primo caso, se la competenza venga valutata in astratto o in concreto⁴⁸.

Tale questione non è meramente teorica perché, come si vedrà, dalle diverse soluzioni possibili, discende una maggiore o minore estensione del cd. giudicato costituzionale, nozione su cui si tornerà in seguito. Infatti, se la Corte

discussione della causa. Il Presidente, dopo la relazione, dirige la discussione e pone in votazione le questioni. Il relatore vota per primo; votano poi gli altri giudici, cominciando dal meno anziano per nomina; per ultimo vota il Presidente. In caso di parità di voti, il voto del Presidente prevale. Dopo la votazione, la redazione delle sentenze e delle ordinanze è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente ad altro o a più giudici. La data della decisione è quella dell’approvazione di cui al comma 3. Le ordinanze e le sentenze, il cui testo è stato approvato dal collegio in camera di consiglio, sono sottoscritte dal Presidente e dal Giudice redattore (comma così rettificato con deliberazione della Corte costituzionale 19 novembre 2008).

L’art. 30 N.I. del 2008 (cfr. art. 19 delle previgenti N.I.) dispone che nei giudizi davanti alla Corte costituzionale non si pronuncia condanna alle spese.

Quanto alla conoscibilità delle decisioni della Corte, è previsto che vengano pubblicate integralmente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e, ove abbiano ad oggetto, una legge regionale o provinciale, il Presidente ne dispone altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale (art. 30 N.I. del 2008, corrispondente all’art. 29, comma 1, delle N.I. del 2004). Inoltre, le pronunce vengono pubblicate periodicamente per esteso nella «*Raccolta ufficiale delle sentenze e delle ordinanze della Corte costituzionale*», sotto la vigilanza d’un giudice designato dalla Corte (art. 33 N.I. del 2008 e art. 31 N.I. del 1956).

⁴⁷ La possibilità per il presidente della Corte di convocare la medesima in camera di consiglio per dichiarare la “manifesta inammissibilità” o la “manifesta non spettanza” era stata introdotta nel 1987, con la delibera della Corte del 1° ottobre 1987 (*G.U.* n. 233 del 1987) che modificava l’art. 18 delle previgenti Norme integrative.

⁴⁸ Si vedano, in particolare, RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, pp. 278- 279; ZAGREBELSKY G., *ult. op. cit.*

si pronuncia sulla competenza l'efficacia della decisione trascende il caso concreto pregiudicando future decisioni aventi ad oggetto la spettanza della stessa astratta competenza e potrebbe avere influenza anche in controversie tra altri soggetti aventi gli stessi parametri e le stesse funzioni contestate.

Nella primissima giurisprudenza (sentt. nn. 18 del 1957 e 38 del 1958) era affiorata l'idea di una competenza in astratto⁴⁹.

La successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha invece chiarito che l'oggetto della decisione è la competenza rispetto ad atti concreti e si esaurisce in relazione ad essi⁵⁰. La decisione della Corte ha pertanto efficacia solo *inter partes* senza che sia precluso l'ulteriore esercizio della competenza attraverso la produzione di atti diversi da quello caducato e l'effetto della pronuncia non si estende a casi ulteriori determinati da nuovi atti di esercizio della stessa competenza astratta.

Ulteriori problemi che possono verificarsi riguardano l'incidenza della pronuncia su atti diversi da quello impugnato, anche dello stesso soggetto, la cui emanazione non è da considerarsi lesiva del giudicato costituzionale e l'estensione del giudicato a soggetti che non hanno preso parte al giudizio costituzionale. Sarebbe strano pensare che un atto dello Stato che sia stato annullato continui ad avere efficacia nei confronti di Regioni diverse da quella ricorrente ma dotate dello stesso grado di autonomia.

Nel diverso caso di rigetto del ricorso si è invece affermata la tesi favorevole all'efficacia limitata al caso deciso dalla Corte che non impedisce che lo stesso atto sia nuovamente impugnato con lo strumento del conflitto.

⁴⁹ Di tale avviso, è anche PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti fra Stato e Regioni*, cit., p. 1025.

⁵⁰ Come ha efficacemente sintetizzato Zagrebelsky: "La decisione della Corte cade in primo luogo sulla competenza, determinandone la spettanza ... Ma, poiché non si controverte sulla competenza in astratto, ma sulla competenza rispetto ad atti concreti ed individuati, la pronuncia sulla competenza è riferita a tali atti e si esaurisce in relazione ad essi. ". Cfr. *ult. op. cit.*

3. Il profilo soggettivo dei conflitti. I conflitti come giudizi di “parti”.

È opportuno premettere che, in questa sede, ci si limiterà a considerazioni di ordine generale che verranno meglio specificate nel proseguo del lavoro.

Come si è visto, il legislatore del 1953 ha concepito il giudizio sui conflitti di attribuzione tra enti come un giudizio di “parti” in cui la Corte è chiamata a svolgere una funzione arbitrale⁵¹.

Ciò significa che nei conflitti di attribuzione, a differenza dei giudizi di legittimità costituzionale e non diversamente dai giudizi in via d’azione, il legame con l’iniziativa del ricorrente non si perde mai e la sorte del giudizio dipende dalle scelte che le parti intendono compiere.

Si è già detto, infatti, che deve sempre sussistere l’interesse, attuale e concreto, del ricorrente alla soluzione della controversia, pena l’inammissibilità del conflitto, e che se questi decide di rinunciare al ricorso la Corte non può entrare nel merito e deve dichiarare l’estinzione del giudizio.

Pertanto, è stato affermato che nei conflitti di attribuzione l’interesse dell’ordinamento al ripristino delle integrità delle sfere di attribuzioni costituzionali è recessivo rispetto alle valutazioni delle parti⁵².

Se si guarda ai conflitti tra enti da un punto di vista soggettivo, si deve tener distinti due concetti: la nozione di parte e quella di interveniente.

L’individuazione della nozione di “parte”, ricorrente e resistente, non pone particolari problemi di natura interpretativa dal momento che gli artt. 134 Cost. e 39, comma 3, della legge n. 87 del 1953 legittimano a sollevare un conflitto o a resistervi esclusivamente lo Stato e le Regioni (o le Province autonome).

Pertanto, diversamente dai conflitti tra poteri, dove il generico riferimento al “potere dello Stato” ha lasciato alla Corte costituzionale ampia

⁵¹ Tradizionalmente, nell’ambito delle attribuzioni della Corte costituzionale, si distingue tra una funzione “garantista”, a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, e una funzione “arbitrale”, che si esplica tra organi e soggetti titolari di pubblici poteri.

⁵² MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 187.

discrezionalità⁵³, la tassativa identificazione di chi può essere “parte” non ha consentito alla Corte l’allargamento del novero dei soggetti legittimati⁵⁴.

⁵³ L’ambito soggettivo del conflitto tra poteri dello Stato non è tassativamente determinato e la sua individuazione è stata il risultato dell’opera interpretativa svolta dalla Corte costituzionale in sede di giudizio preventivo di ammissibilità ai sensi dell’art. 37 della legge n. 87 del 1953.

Fin dalle prime pronunce apparve chiaro che la nozione di “*potere dello Stato*” indicata dall’art. 134 Cost. e poi definita dall’art. 37 della legge n. 87 del 1953 quale “*organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono*” non poteva essere ricondotta alla classica triade legislativo, esecutivo, giudiziario, essendo l’organizzazione dello Stato prevista dalla Costituzione del 1948 molto più complessa di quella configurata dai Padri del costituzionalismo. Infatti, accanto ai tre poteri tradizionali, esistono il potere costituente, il potere della giustizia costituzionale, l’insieme dei poteri riconducibili al ruolo del Presidente della Repubblica.

Sono state, quindi, delineate le nozioni di “*poteri-organo*” e di “*organo-potere*”.

Per poteri- organo si indicano quei soggetti che, pur non appartenendo a nessuno dei tre classici poteri, sono dotati di attribuzioni costituzionali che esercitano in modo autonomo ed indipendente e che si esauriscono strutturalmente in un solo organo. Sono tali il Presidente della Repubblica (v., in particolare, ord. n. 150 del 1980 e sent. n. 129 del 1981, con riguardo alla tutela della giurisdizione domestica e, recentemente, sent. n. 154 del 2004, in relazione alla prerogative di cui all’art. 90 Cost.), il Parlamento in seduta comune, la Corte dei Conti sia in sede di controllo di legittimità (sent. n. 221 del 2002) sia di controllo di gestione (ord. n. 242 e sent. n. 466 del 1993), un organo solo di “rilievo costituzionale” quale il CSM (sent. n. 379 del 1992) e la stessa Corte costituzionale (ord. n. 77 del 1981), che si trova così ad assumere contemporaneamente la veste di giudice e parte del conflitto. Si noti peraltro, al riguardo, che il Giudice dei Conflitti ha escluso una propria legittimazione passiva, ritenendo che i conflitti sollevati contro la Corte siano un illegittimo mezzo per ottenere l’eliminazione delle pronunce in palese violazione del disposto di cui all’art. 137, comma 3, Cost. che preclude in modo assoluto ogni tipo di gravame diretto a contrastare, annullare o riformare, in tutto o in parte, le decisioni della Corte (sent. n. 29 e ord. n. 220 del 1998).

Diversamente, i cd. organi- potere sono quei “poteri dello Stato” che non si esauriscono nella competenza di un unico organo dello Stato - apparato perché, da un lato, esistono poteri distribuiti tra numerosi organi dello Stato, quale il potere giudiziario, dall’altro, esistono apparati ed organi che, pur essendo inclusi in più vasti complessi organizzatori, si configurano come poteri a sé stanti, data la loro posizione sostanzialmente autonoma e la loro competenza ad emettere atti ed assumere comportamenti idonei ad impegnare l’intero potere cui appartengono in quanto non rimuovibili né modificabili ad iniziativa di altro organo del medesimo potere.

Nel caso degli organi- potere, la proposizione del conflitto mira a tutelare le attribuzioni costituzionali appartenenti al complesso organizzatorio di riferimento, ma l’individuazione del soggetto legittimato a sollevare il conflitto cambia a seconda se ci si trovi in presenza di un potere diffuso, come il potere giudiziario, un potere ordinato in forma paritaria, come quello legislativo, o un potere almeno tendenzialmente gerarchizzato, come quello esecutivo.

Infatti, il potere giudiziario giudicante è un potere “diffuso”, il che significa che ogni singolo giudice, svolgendo le proprie funzioni in piena indipendenza ed autonomia, può impegnare l’intero potere cui appartiene e, quindi, è abilitato ad essere parte di un conflitto di attribuzione (ordd. nn. 228 e 229 e sent. n. 231 del 1975). Diversamente, il potere requirente è solo “parzialmente diffuso”, poiché abilitati a sollevare il conflitto a tutela dell’obbligo di esercitare l’azione penale *ex art.* 112 Cost. non sono tutti i pubblici ministeri, ma solo i Procuratori- capo (ordd. nn. 263, 264 e 265 del 1993 e sent. n. 462 del 1993; più recentemente, sent. n. 487 del 2000).

Nel caso poi del potere legislativo, che è impersonato da più organi ciascuno dotato di attribuzioni costituzionalmente garantite, è stato riconosciuto che ogni organo è legittimato ad agire, potendo in concreto essere individuato quale potere dello Stato competente a dichiarare

Si tratta, infatti, di scelte di natura politica, riservate al legislatore.

E così, la giurisprudenza costituzionale, anche successiva alla riforma del Titolo V e alla nuova formulazione dell'art. 114 Cost. secondo cui le Province e i Comuni non sarebbero più mere ripartizioni della Repubblica, ma ne sarebbero componenti costitutive insieme allo Stato e alle Regioni, è ferma nel negare la qualifica di parte a soggetti diversi dallo Stato, le Regioni e le Province autonome, quali, in particolare, gli enti locali (cfr. sentt. nn. 303 del 2003 e 130 del 2009, che verranno analizzate in seguito).

la volontà definitiva dell'organo, sebbene limitatamente a quella particolare attribuzione. Possono, quindi, sollevare conflitto di attribuzione, o resistervi, ogni Camera (cfr. sent. n. 406 del 1989, con riguardo alla funzione legislativa, ord. n. 150 del 1980, in materia di autonoma contabile, e, soprattutto, in tema di prerogative parlamentari *ex art. 68 Cost.*), il Parlamento in seduta comune, ma anche alcune commissioni parlamentari: la commissione di inchiesta (sent. n. 231 del 1975), la commissione per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (sentt. nn. 49 del 1998 e 502 del 2000), il comitato parlamentare per i servizi di informazione, di sicurezza e per il segreto di Stato (ord. n. 209 del 2003). È negato, però, l'accesso al conflitto sia ad ulteriori articolazioni interne agli organi, quali i gruppi e le minoranze, sia ai singoli parlamentari.

Per quanto riguarda il potere esecutivo, la legittimazione processuale spetta al Consiglio dei Ministri, in quanto organo di "vertice" (cfr. ordd. nn. 123 del 1979 e 38 del 1986 in cui la Corte ha affermato che il potere esecutivo non è un "potere diffuso"). Tuttavia, è stata riconosciuta una legittimazione in capo ai singoli ministri in due casi: in primo luogo, il Ministro della Giustizia può agire a tutela delle attribuzioni costituzionali a lui attribuite dalla Costituzione – si vedano, in particolare, le attribuzioni in materia di organizzazione e funzionamento della giustizia *ex art. 110 Cost.* (sent. n. 379 del 1992 e, in senso conforme, ord. n. 112 e sent. n. 380 del 2003) e in materia di concessione della grazia (si veda il caso Bompreschi dichiarato ammissibile con l'ord. n. 354 del 2005 e deciso con la sent. n. 200 del 2006) – in secondo luogo, ciascuno Ministro è legittimato a intervenire nel caso in cui, a seguito della presentazione di una mozione di sfiducia individuale, è messa in discussione la sua posizione (cfr. il caso Mancuso deciso con sent. n. 7 del 1996).

Infine, va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha mantenuto un orientamento di costante chiusura alle istanze provenienti da soggetti esterni allo Stato-apparato, con un'eccezione data dal riconoscimento, a partire dall'ord. n. 17 del 1978 e la conseguente sent. n. 69 del 1978, della legittimazione in capo ai comitati promotori dei *referendum*, che sono stati ritenuti competenti a dichiarare definitivamente la volontà della frazione di corpo elettorale rappresentata dai firmatari, che permane, peraltro, durante tutto l'*iter* referendario, ma non dopo la proclamazione dei risultati della consultazione elettorale (cfr. ord. 27 luglio 1988, s. n.). Viceversa, non possono sollevare conflitti i partiti politici considerati "*organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non ... poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.*" (cfr. ord. n. 79 del 2006 con cui la Corte ha dichiarato inammissibili un conflitto proposto da "La Rosa nel Pugno-Laici Socialisti Liberali Radicali").

Cfr., in particolare, GRASSI S., *op. cit.*, pp. 379- 381 e, di recente, D'ORLANDO E., *op. cit.*, pp. 450- 472, e MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, pp. 220- 236.

⁵⁴ Si è osservato che il fatto che la legge n. 87 del 1953 abbia previsto solo per il conflitto tra poteri una fase processuale distinta rispetto a quella di discussione del ricorso, volta alla verifica della legittimazione dei soggetti coinvolti potrebbe costituire una prova *a contrario* del fatto che il conflitto intersoggettivo tenda a presentarsi come un giudizio a parti precostituite. Cfr. MANGIA A., *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 298.

Oggi la difesa delle attribuzioni costituzionali degli enti locali può essere assicurata solo attraverso un conflitto sollevato dalla Regione di appartenenza contro lo Stato, che non pare essere un rimedio efficace⁵⁵.

Con riguardo alla nozione di parte, va poi precisato che si deve ulteriormente distinguere tra i concetti di legittimazione sostanziale e processuale.

Mentre la legittimazione sostanziale sussiste in capo all'organo substatale o subregionale che concretamente ha dato luogo al conflitto, legittimati a proporre conflitto intersoggettivo o a resistervi, cioè dotati di legittimazione processuale, sono, per lo Stato, il Presidente e, per la Regione, il Presidente della Giunta, che stanno in giudizio, l'uno, tramite l'Avvocatura generale, e l'altra, tramite un avvocato del libero foro abilitato al patrocinio dinnanzi alle giurisdizioni superiori.

Con la nozione di "Stato" e, parallelamente, con quella di "Regione", si devono, infatti, intendere, rispettivamente, il sistema ordinamentale statale e regionale. Come ha affermato di recente la Corte costituzionale, nella sent. 31 del 2006⁵⁶, lo "Stato", nel rapporto con il sistema regionale, coincide con un

⁵⁵ A tal proposito, si veda PADULA C., *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti esponenziali*, in *Le Regioni*, 2003, p. 684.

⁵⁶ Con la sent. n. 31 del 2006 la Corte si è pronunciata su di un conflitto promosso dalla Regione Lombardia contro lo Stato ed avente ad oggetto una circolare adottata dall'Agenzia del Demanio: *"Il termine Stato deve ritenersi impiegato dall'art. 134 Cost. in un duplice significato: più ristretto quando viene in considerazione come persona giuridica, che esercita le supreme potestà, prima fra tutte quella legislativa; più ampio, quando, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, si pone come conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost. ... Nei rapporti con il sistema ordinamentale regionale, l'Agenzia del demanio è pertanto parte integrante del sistema ordinamentale statale. L'uno e l'altro insieme formano il sistema ordinamentale della Repubblica. Al suo interno possono verificarsi conflitti tra organi e soggetti, statali e regionali, agenti rispettivamente per fini unitari o autonomistici, che attingono il livello costituzionale se gli atti o i comportamenti che li originano sono idonei a ledere, per invasione o menomazione, la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita del sistema statale o di quello regionale, anche se non provengono da organi dello Stato o della Regione intesi in senso stretto come persone giuridiche. È compito della giurisdizione di costituzionalità mantenere un costante equilibrio dinamico tra i due sistemi, perché le linee di ripartizione tracciate dalla Costituzione siano rispettate nel tempo, pur nel mutamento degli strumenti organizzativi che lo Stato e le Regioni sceglieranno via via di adottare per conseguire i propri fini nel modo ritenuto più adatto, secondo i diversi indirizzi politici e amministrativi"*.

Si vedano anche le sentt. nn. 288 del 2004 e 72 del 2005 in tema di legittimazione dell'Agenzia delle Entrate con cui la Corte ha ritenuto ammissibili conflitti di attribuzioni sollevati contro lo Stato in relazione ad atti adottati dall'Agenzia delle entrate, *"sul presupposto della sostanziale riconducibilità di tale ente, ai fini del conflitto, nell'ambito dell'amministrazione dello Stato. ... Ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra*

“conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall’art. 5 Cost.”.

Quanto invece alla possibilità di intervenire nei conflitti di attribuzione, va ricordato che per lungo tempo la Corte costituzionale, per preservare il cd. “tono costituzionale” dei conflitti⁵⁷, ha chiuso le porte dei conflitti a soggetti diversi dalle “parti”⁵⁸.

Non potevano, quindi, intervenire in giudizio i “terzi”, intendendosi con questa espressione sia i privati sia gli enti pubblici, comprese le Regioni terze⁵⁹.

Già nella sent. n. 157 del 1976 il Giudice costituzionale aveva mostrato una certa disponibilità a riesaminare la materia anche alla luce dell’art. 22 della legge 87 del 1953 e del rinvio al Regolamento di procedura del Consiglio di Stato. Infatti, in tale pronuncia, pur dichiarando inammissibile l’intervento di un ente pubblico non regionale perché intempestivo, la Corte ha affermato che ciò non pregiudicava la più generale questione dell’ammissibilità dell’intervento davanti alla Corte.

E così nella sent. n. 743 del 1988⁶⁰ è stato allargato il contraddittorio alle “controinteressate” Regione Trentino Alto- Adige e Provincia autonoma di

Regione e Stato, la riconducibilità alla sfera di competenza statale di tali essenziali funzioni – «affidate» all’Agenzia delle entrate nell’ambito del peculiare modulo organizzatorio disegnato per le agenzie fiscali dal decreto legislativo n. 300 del 1999, con disciplina derogatoria rispetto a quella dettata per le agenzie non fiscali (art. 10 del decreto) – esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell’esercizio delle medesime funzioni” (sent. n. 72 del 2005).

⁵⁷ La nozione di “tono costituzionale” del conflitto è stata coniata da Mezzanotte per stigmatizzare il ricorso allo strumento del conflitto di attribuzione in casi di controversie minute, di ordinaria amministrazione. Cfr. MEZZANOTTE C., *Le nozioni di “potere” e di “conflitto” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1979, p. 113.

⁵⁸ Cfr. sentt. nn. 6, 8, 17, 18 e 22 del 1957, 38 e 44 del 1958, 21 e 22 del 1961, 75 del 1977, 82 del 1978, 161 del 1981, 42, 70, 217 e 285 del 1985, 245 del 1986, 162 del 1990, 458 del 1993, 426 del 1999, 24 del 2003, 312 del 2006.

⁵⁹ È stato correttamente notato da Zagrebelsky che l’intervento delle Regioni terze non altererebbe il “tono costituzionale” del conflitto, come potrebbe avvenire nel caso dell’intervento di un privato che immetterebbe interessi eterogenei, rispetto a quelli propri del giudizio. Cfr. ZAGREBELSKY G., *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988, pp. 357 e ss.

⁶⁰ Questa pronuncia è stata salutata positivamente dalla dottrina. Cfr. ANGIOLINI V., *Conflitto costituzionale di attribuzione e contro interessato: la Corte (forse) fa il primo passo*,

Trento in un conflitto pendente tra lo Stato e il Veneto che era stato sollevato dalla Regione contro il d.P.R. 29 maggio 1982 con cui il Capo dello Stato, accogliendo il ricorso del Comune di Canazei, aveva rettificato i confini tra l'ente locale ed il Comune di Rocca Pietore, così modificando anche i confini tra la Regione Veneto e la Regione Trentino-Alto Adige.

Solo di recente, però, si sono verificate delle “aperture” anche sulla scia delle “condanne” inflitte all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per la mancanza di un adeguato strumento per tutelare il terzo nei conflitti tra poteri *ex art. 68, comma 1, Cost*⁶¹.

Con la sentenza n. 76 del 2001, in tema di insindacabilità consiliare *ex art. 122, comma 4, Cost.*, la Corte ha ammesso l'intervento del terzo diffamato dalle opinioni espresse dal consigliere regionale⁶². Nella motivazione della pronuncia il Giudice costituzionale, pur ribadendo e giustificando la perdurante validità del suo costante atteggiamento di chiusura, ha affermato che è ammissibile l'intervento, da valutare caso per caso, di soggetti diversi dalle parti solo nel caso in cui l'esito del giudizio costituzionale possa impedire l'ulteriore decorso del giudizio di diritto comune perché, altrimenti, i terzi si

Le Regioni, 1989, pp. 1171 e ss.; D'AMICO M., *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ROMBOLI R., *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 102; ROSSI E., *I giuristi alla conquista della Marmolada*, *Foro italiano*, 1988, I, pp. 3184 e ss.

Infatti, in precedenza, la Corte aveva manifestato una rigida chiusura nei confronti della possibilità di un intervento adesivo di una Regione controinteressata ritenendo l'inammissibile “*l'intervento in giudizio da altri promosso di chi avrebbe potuto ricorrere direttamente ed abbia lasciato decorrere il relativo termine di decorrenza*” perché “*in tal modo verrebbe facilmente elusa la perentorietà del termine*” (cfr. ord. 5 febbraio 1975 pronunciata nell'ambito della causa definita con la sent. n. 111 del 1975).

⁶¹ Cfr. Corte EDU, sentenze del 30/01/2003, *Cordova c. Italia nn. 1 e 2*, ric. 40877/1998 e 45649/1999; sentenza del 3/6/2004, *De Jorio c. Italia*, ric. 73936/2001; sentenza del 6/12/2005, *Ielo c. Italia*, ric. 23053/2002; sentenza del 20/4/2006, *Patrono, Cascini, Stefanelli c. Italia*, ric. 10180/2004; sentenza del 24/02/2009, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, ric. 46967/2007; sentenza del 6/4/2010, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia n. 2*, ric. 2/2008.

⁶² La pronuncia in esame è stata ampiamente commentata dalla dottrina. Cfr. CONCARO A., *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio dinanzi alla Corte?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 515- 522; GIUPPONI T. F., “*Avanti il prossimo!*”. *L'insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto d'azione e di difesa: il giusto processo “bussa” e la Corte “apre” le porte del conflitto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, pp. 682- 686; GLADIO G., *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni: la Corte dà via libera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 509- 515; MEZZANOTTE M., *Le immunità parlamentari: nascita di un conflitto sui generis?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, pp. 679-682; ROMBOLI R., *Immunità per le opinioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 496- 509.

vedrebbero sottratti il cd. diritto ad un giudice garantito dagli artt. 24 e 111 Cost. e dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sulla base di questo orientamento, che ha portato nel 2004 alla citata modifica delle Norme integrative, nella successiva sent. n. 386 del 2005 la Corte, nel corso di un conflitto tra la Regione Friuli Venezia- Giulia e lo Stato, ha ritenuto ammissibile l'intervento dell'Autorità portuale di Trieste.

Nel 2007, con la pronuncia n. 195, viene ancora ammesso l'intervento di privati, ma si tratta comunque di giornalisti offesi dalle dichiarazioni rese da consiglieri regionali.

Sono, quindi, tutti casi eccezionali⁶³ che non contraddicono il principio generale del "contraddittorio chiuso"⁶⁴.

Infine, un ulteriore problema, che verrà meglio esaminato successivamente, è dato dalla rappresentanza in giudizio del potere giudiziario o di altre autorità diverse dallo Stato-Governo, quali, ad esempio, le Autorità amministrative indipendenti, in conflitti che vedono le Regioni agire nei confronti di soggetti e poteri autonomi e indipendenti rispetto allo Stato inteso come Governo- amministrazione (v., in particolare, sent. n. 27 del 1999).

Tali conflitti sono formalmente intersoggettivi ma nella sostanza sono assimilabili ai conflitti interorganici, cioè quelli che vedono contrapposti i cd. poteri dello Stato, e questa circostanza rende inadeguata la rappresentanza in giudizio del potere giudiziario (o dell'altra autorità diversa dal Governo), che è difesa, tramite l'Avvocatura, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui sarebbe contrapposto se si trattasse di un conflitto tra poteri.

È la stessa Corte in diverse pronunce (sentt. nn. 70 del 1985 e 410 del 1998 e ord. n. 309 del 2000) a mettere in evidenza questa incongruenza, che spesso ha portato ad un'inerzia da parte dello Stato che non si costituiva o si limitava ad una costituzione meramente formale. In alcune occasioni, il potere

⁶³ Cfr. anche, con riguardo ai conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato, la sent. n. 154 del 2004, relativa alla prerogativa del Presidente della Repubblica prevista dall'art. 90 Cost., con cui è stato ammesso l'intervento delle parti attrici dei due giudizi civili in cui erano state pronunciate le sentenze oggetto del conflitto.

⁶⁴ E così è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nell'ambito di conflitti tra enti dalla società Porto Turistico Domiziano (sent. n. 89 del 2006) e dalla Associazione italiana per il *World Wide Fund for Nature* – Onlus e della Lega Anti Vivisezione – LAV (sent. n. 312 del 2006).

giudiziario, privo di un idoneo strumento di garanzia, ha tentato di reagire sollevando, a sua volta, conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti dello Stato, peraltro dichiarati inammissibili (ord. n. 470 del 1999 e sentt. nn. 309 e 511 del 2000).

Per ovviare a questo problema, come si vedrà meglio in seguito, la Corte, nel 2004, ha proceduto alla modifica delle Norme integrative, prevedendo l'obbligo in capo alle Regioni di notificare il ricorso non solo al Presidente del Consiglio dei Ministri ma anche alle Autorità diverse da quella di Governo e da quelle dipendenti dal Governo che concretamente hanno emanato l'atto.

4. Profilo oggettivo

4.1. Parametro del giudizio e "tono costituzionale" dei conflitti.

L'art. 39 della legge n. 87 del 1953 prevede che possano ricorrere alla Corte costituzionale attraverso lo strumento del giudizio per conflitto di attribuzione lo Stato o la Regione che lamentano una violazione della sfera di competenza loro assegnata dalla Costituzione da parte dell'altro ente.

Si è così osservato che la configurabilità di un conflitto intersoggettivo dipende dal rilievo costituzionale della normativa che disciplina le attribuzioni difese e quelle contestate attraverso l'atto che si impugna⁶⁵.

Il parametro è quindi costituito, anzitutto, da norme di livello costituzionale, ossia dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali, e, per le Regioni ad autonomia differenziata, dagli Statuti speciali, che secondo la giurisprudenza

⁶⁵ GROTANELLI DE' SANTI G., *op. cit.*, pp. 33 e 169.

costituzionale sono considerate fonti “a competenza riservata”, non derogabili da leggi ordinarie (sentt. nn. 276 del 2003 e 287 del 2005).

Tra queste norme rientrano anche i principi costituzionali, primo fra tutti, quello di leale collaborazione (cfr. sentt. nn. 255 del 2002, 27 e 199 del 2004, 339 del 2005, 21, 31 e 328 del 2006, 58 e 138 del 2007 e, da ultimo, ord. n. 20 del 2011).

Peraltro, a causa del carattere indeterminato delle norme che disciplinano il riparto di competenza tra Stato e Regioni, che necessitano di essere completate e attuate da fonti subordinate, si è nel tempo verificata una sostanziale “decostituzionalizzazione” del parametro di giudizio⁶⁶.

Possono dunque fungere da parametri dei conflitti tra enti anche le norme di legge ordinaria o di atti aventi forza e valore di legge integrative ed attuative delle fonti costituzionali⁶⁷, i decreti di attuazione degli Statuti speciali⁶⁸, i decreti delegati di trasferimento o delega delle funzioni dallo Stato alle Regioni e le leggi-cornice⁶⁹.

Infine, dopo la riforma del Titolo V, è pacifico che sia lo Stato sia le Regioni possono invocare come parametro le norme dei trattati internazionali e

⁶⁶ Cfr. D'ORLANDO E., *op. cit.*, 2007, p. 502; MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 191; RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, p. 268.

Diversamente, secondo Parisi, la decostituzionalizzazione sarebbe un’“illusione ottica” perché tutto dipende da cosa s’intende per parametro di rango costituzionale: se fosse la costituzione formale, allora l’espressione non sarebbe impropria, se fosse invece la cd. Costituzione vivente, la decostituzionalizzazione sarebbe, appunto, un falso problema. Cfr. PARISI S., *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo comprensivo e conflitti costituzionali*, Intervento al Seminario del “Gruppo di Pisa” dal titolo “Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo” (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, p. 84.

⁶⁷ Cfr. sentt. nn. 82 del 1958, 65 del 1959, 81 del 1973, 111 del 1976, 97 del 1977, 215 del 1985, 586 del 1989, 467 del 1990, 204 del 1991 (che utilizza come parametro la legge n. 400 del 1988), n. 213 (che utilizza come parametro le leggi attuative del controllo statale su atti regionali, nn. 277, 289 e 296 del 1993, 40 del 1994 (che utilizza come parametro la normativa di attuazione del controllo della Corte dei Conti), nn. 293 del 1995, 27 del 1996 (che valuta il ricorso alla stregua del D.P.R. n. 616 del 1977 e della legge n. 457 del 1978), nn. 27 del 1997, 96 del 2003, 9 del 2004 e 31 del 2006 (che ammettono quale parametro il D.lgs. n. 112 del 1998).

⁶⁸ Cfr. sentt. nn. 30 del 1968, 136 del 1969, 212 del 1984, 160 del 1985, 85 del 1990, 36, 356 e 366 del 1992, 260 e 363 del 1993, 165 del 1994, 455 del 1995, 120 del 1996, 86 del 1997, 520 del 2000, 263 del 2005 e, infine, n. 80 del 2007.

Tuttavia, si noti che nella sent. n. 133 del 2005 la Corte ha escluso che le norme di attuazione dello Statuto speciale possano essere invocate in un conflitto sollevato da una Regione contro un’altra Regione.

⁶⁹ Cfr. sent. n. 302 del 2003.

quelle di derivazione comunitaria. Peraltro, già in precedenza la Corte aveva ritenuto ammissibili dei conflitti proposti da alcune Regioni che invocavano il rispetto della normativa comunitaria (sentt. nn. 534 del 1995 e 426 del 1999), altre volte le norme comunitarie sono state riconosciute idonee anche a derogare al quadro costituzionale delle competenze data l'irrelevanza per l'ordinamento comunitario dell'articolazione della competenza interna agli Stati membri (cfr. sentt. nn. 399 del 1987, 224 del 1994, 126 del 1996).

Il rischio è che la decostituzionalizzazione del parametro porti ad una decostituzionalizzazione dei conflitti e, quindi, ad una loro accentuata "amministrativizzazione"⁷⁰. Il medesimo atto potrebbe poi essere impugnato contemporaneamente davanti al Giudice costituzionale e a quello amministrativo con la possibilità, dunque, che si determinino interferenze fra i due giudizi.

Per ovviare a questo problema, la dottrina⁷¹ ha proposto di togliere alla Corte la competenza a decidere sui conflitti in questione e riportarla alla sua sede naturale, ossia quella dei giudizi comuni.

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente evidenziato la necessità di tener fermo il "tono costituzionale" dei conflitti, pena la loro inammissibilità (sentt. nn. 255, 276 e 389 del 2007), per evitare che il conflitto si trasformi in un mezzo ordinario e generale di ricorso contro atti sfavorevoli per il ricorrente. Altrimenti, contro qualunque atto vi sarebbe la possibilità di provocare la Corte in sede di conflitto e il giudizio su di esso si trasformerebbe inammissibilmente in un improprio e anomalo grado di giurisdizione e in una supplementare istanza di controllo.

L'ammissibilità del conflitto, dal punto di vista della sua necessaria natura, deve dipendere dal fatto che la lesione lamentata dal ricorrente derivi non da qualsiasi atto illegittimo ma da un atto viziato per Costituzione⁷².

⁷⁰ Cfr., tra gli altri, D'ORLANDO E., *op. cit.*, p. 502; RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, p. 269.

⁷¹ VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte quarta, cit.*, p. 427.

⁷² CERRI A., *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, p. 2444, e ZAGREBELSKY G., *ult. op. cit.*

4.2. Tipologia dei conflitti.

La prima giurisprudenza costituzionale⁷³ concepiva i conflitti intersoggettivi esclusivamente in termini di rivendicazione della titolarità di attribuzioni costituzionalmente conferite (cd. conflitti da usurpazione o da *vindictio potestatis*).

Analogamente, anche la dottrina⁷⁴, accoglieva una nozione molto restrittiva.

Successivamente, parallelamente all'affermarsi di un regionalismo di tipo cooperativo e quindi del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, la Corte ha ammesso anche conflitti a tutela di proprie competenze di natura costituzionale che si suppongono menomate o impedito in seguito all'esercizio illegittimo di poteri altrui⁷⁵.

Si tratta dei conflitti da menomazione o da interferenza in cui non si contesta l'appartenenza e la spettanza di una attribuzione che ciascun ente rivendica per sé, ma il modo in cui essa viene esercitata. Tali conflitti comprendono ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un'attribuzione altrui consegue la limitazione o la menomazione di una sfera di attribuzioni che la Costituzione assegna ad altro soggetto⁷⁶.

4.3. Oggetto del giudizio e atti impugnabili.

L'oggetto del conflitto è la spettanza di un'attribuzione costituzionale statale o regionale ed, eventualmente, un atto che incida su esse.

⁷³ Cfr. sentt. nn. 6, 9, 11, 12, 18, 20, 22 e 56 del 1957, 45 del 1958, 40 del 1961 e 68 del 1962.

⁷⁴ GROTANELLI DE' SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 99; PENSOVECCHIO LI BASSI A., *op. cit.*, pp. 68 e 96.

⁷⁵ Cfr. sentt. nn. 66 del 1964, 4 e 121 del 1966, 1 del 1968, 18 e 110 del 1970, 176 del 1973, 21 e 178 del 1975, 130, 162 e 213 del 1976, 21, 73 e 90 del 1977, 129 del 1981, 21 del 1985, 114 e 187 del 1988, 327 e 512 del 1990, 51 e 204 del 1991, 473 del 1992, 126 del 1994.

⁷⁶ Sulla distinzione tra le due tipologie, cfr. CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 350; D'ORLANDO E., *op. cit.*, p. 519; MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 186; RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, p. 270.

Infatti, come sottolineato dalla dottrina⁷⁷, solo impropriamente l'oggetto principale del conflitto tra enti coincide con un atto perché, come si ricava dalla lettera dell'art. 39, comma 1, della legge n. 87 del 1953, il giudizio della Corte verte in primo luogo sulla competenza e solo in un secondo momento sull'atto e non si riduce ad un giudizio di tipo impugnatorio.

Questa affermazione è il risultato di un lungo percorso dottrinale e giurisprudenziale che inizialmente oscillava tra una ricostruzione dei giudizi in questione in termini di giudizi sulle attribuzioni, come nel caso dei conflitti interorganici, e giudizi sull'atto, non diversamente dai giudizi di legittimità costituzionale in via principale e da quelli amministrativi.

Successivamente, l'oggetto è stato definito come *“la competenza a fare o non fare alcunché, in ordine ad un particolare oggetto e nella situazione data, così come questa praticamente si atteggia caso per caso”*⁷⁸.

In seguito, a causa della progressiva espansione dei conflitti da interferenza, la nozione di oggetto è stata ulteriormente elaborata sino a identificare l'oggetto nel *“rapporto di potere tra Stato e Regione con riferimento ad un certo atto o comportamento”*, ossia nel *“rapporto di poteri o diritti che, pur definito eventualmente anche da norme di grado legislativo, deve avere rilevanza costituzionale”*⁷⁹.

Il conflitto intersoggettivo, secondo un consolidato orientamento (sentt. nn. 164 del 1963, 97 del 1972, 350 del 1989), a differenza del conflitto tra poteri, non può essere meramente virtuale dovendo presentare i caratteri dell'attualità e della concretezza.

Ai conflitti in questione non si applica l'istituto dell'acquiescenza, trattandosi di istituto incompatibile con l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in giudizio⁸⁰.

Per quanto riguarda la natura degli atti che possono dar luogo ad un conflitto, vanno esclusi in primo luogo le leggi e gli atti aventi forza di legge

⁷⁷ D'ORLANDO E., *op. cit.*, p. 508.

⁷⁸ CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale, cit.*

⁷⁹ CERRI A., *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzione, cit.*, p. 2443.

⁸⁰ Cfr. sentt. nn. 278 del 1991, 47 e 58 del 1993 e 389 del 1995 e, più recentemente, sentt. nn. 39 e 95 del 2003, 195 del 2004 e 225 del 2007.

poiché per l'impugnazione di essi è previsto l'apposito strumento del giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Infatti, ammettere che una legge possa essere sindacata in sede di conflitto determinerebbe un'elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127 Cost⁸¹. Per tale motivo, sono stati dichiarati inammissibili conflitti aventi ad oggetto regolamenti di mera esecuzione di leggi non precedentemente impugnate, a meno che gli stessi non presentassero vizi autonomamente censurabili (sentt. nn. 140 del 1970 e 206 del 1975 e, più recentemente, sentt. nn. 334 del 2000, 113 del 2003, 386 del 2005, 375 del 2008, 149 del 2009).

Peraltro, i due rimedi possono essere complementari dal momento che, come si è detto, in sede di conflitto può essere sollevata una questione di costituzionalità della legge in base alla quale è stato adottato l'atto oggetto di contestazione.

Ad esclusione delle leggi e degli atti con forza di legge, può dar luogo ad un conflitto intersoggettivo *“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 ed inequivoco la*

⁸¹ L'art. 127 Cost., sostituito dall'art. 8 della legge cost. n. 3 del 2001, dispone che: *“Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge”*.

Il testo dell'articolo nella formulazione originaria era il seguente:

“Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto.

Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza».

pretesa di esercitare una data competenza il cui svolgimento possa determinare un'invasione dell'altrui sfera di attribuzioni" (sentt. nn. 771 del 1988, 137 del 1998, e, più recentemente, sentt. nn. 31 del 2006, 39 del 2007)⁸².

Pertanto, possono costituire oggetto di contestazione gli atti amministrativi, anche normativi, come i regolamenti⁸³, o altri atti quali la promulgazione (sent. n. 149 del 2009) e la pubblicazione delle leggi.

È poi ammissibile un ricorso avverso un regolamento interno del Consiglio (sent. n. 288 del 1987), atto insindacabile mediante giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione.

Con il tempo il novero degli atti impugnabili è andato ad allargarsi sino a comprendere gli atti preparatori, gli atti non definitivi (sent. nn. 153 del 1967 e 123 del 1980), gli atti aventi efficacia esclusivamente interna, quali le circolari (sentt. nn. 11 e 12 del 1957) o, addirittura, privi di elementi costitutivi formali, come una lettera o una telegramma, sempre che contengano una *"chiara manifestazione di volontà ... in ordine all'affermazione di una propria competenza"* (sent. n. 120 del 1979).

Inoltre, è ammissibile l'impugnazione di un atto infraprocedimentale, purché sia caratterizzato da una *"propria autonomia che ne giustifica una differenziata decorrenza dei termini"* (sent. n. 471 del 1995).

La massima apertura si è avuta con la sent. n. 341 del 1996 con cui è stato ritenuto idoneo a dar luogo ad un conflitto un ordine del giorno di un Consiglio regionale, atto che non vincolando la Giunta a seguirlo ha un rilievo meramente politico.

In seguito al riconoscimento dei cd. conflitti da menomazione, sono stati ammessi, a partire dalle note sentenze nn. 66 del 1964 e 110 del 1970⁸⁴, i conflitti aventi ad oggetto un atto giurisdizionale, che verranno trattati più diffusamente nei capitoli successivi.

⁸² Si tratta dei *"requisiti minimi di lesività dell'atto impugnato"*. Cfr. CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 317.

⁸³ Diversamente, la relazione governativa al disegno di legge sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale, presentata al Senato il 14 luglio 1968, p. 6, escludeva l'ammissibilità di conflitti aventi ad oggetto atti amministrativi normativi essendo riservata alla giurisdizione amministrativa la potestà di annullarli.

⁸⁴ Rispettivamente, in tema di rapporto di impiego dei dipendenti dell'Assemblea regionale siciliana e di potere della Corte dei Conti di sottoporre a giudizio di conto l'economista - consegnatario del Consiglio regionale della Sardegna.

Ovviamente si tratta di conflitti che possono essere sollevati esclusivamente dalle Regioni o dalle Province autonome contro lo Stato dal momento che la funzione giurisdizionale è un funzione esclusivamente statale.

Va, comunque, ricordato che il novellato art. 116, comma 3, Cost.⁸⁵ prevede il riconoscimento alle Regioni, a mezzo di una procedura pattizia, di ulteriori forme e condizioni di autonomia, tra l'altro anche nella materia dell'organizzazione della giustizia di pace civile, per cui si potrebbero aprire nuovi scenari.

Con lo strumento del conflitto intersoggettivo contro atto giurisdizionale può essere contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che ha dato luogo al conflitto alla funzione giurisdizionale o l'esistenza stessa del potere giudiziario nei confronti del soggetto ricorrente (sentt. nn. 326 e 39 del 2007).

Diversamente, per evitare che la Corte diventi un giudice d'appello contro decisioni giudiziarie che possono essere anche definitive, si è stabilito che la Regione non possa lamentare la commissione, da parte dell'autorità giudiziaria, di *errores in iudicando* ma solo *in procedendo* (cfr. sentt. nn. 285 del 1990 e 99 del 1991, e, di recente, sent. n. 290 del 2007).

La pressoché costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sent. n. 102 del 2010) esclude poi l'ammissibilità del conflitto tra enti, quando si controverta non tanto della spettanza o della delimitazione di funzioni attribuite dalla Costituzione o dagli Statuti speciali (*vindicatio potestatis*) quanto della titolarità di beni (*vindicatio rei*), ritenendo che in quest'ultimo caso la questione deve essere proposta nelle forme ordinarie dinnanzi ai giudici comuni competenti.

⁸⁵ L'art. 116, comma 3, Cost. dispone che “*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119*”.

4.4. *Conflitto su atti negativi e su omissioni.*

Di regola, il conflitto assume un contenuto positivo, ossia mira a tutelare attribuzioni che si assumono illegittimamente lese dall'atto che si impugna.

La Corte ha peraltro riconosciuto l'ammissibilità di conflitti negativi, precedentemente esclusi in dottrina⁸⁶, che si verificano sia quando entrambi gli enti negano la propria competenza affermando quella dell'altro sia quando la Regione nega una competenza attribuitale dallo Stato⁸⁷.

Infine, nonostante la formulazione letterale dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953 faccia riferimento ad un "atto", sono stati ammessi i conflitti originati da un'omissione nel compimento di un'attività doverosa, nella misura in cui da detta omissione derivi una violazione o una menomazione di attribuzioni (sent. nn. 121 del 1997 e 27 del 2004).

Secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 276 del 2007), l'omissione deve comunque avere il significato di un atto non essendo applicabile la previsione di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990 per la formazione del silenzio-inadempimento nel procedimento amministrativo⁸⁸.

Si è osservato che la pronuncia nei casi in cui sanziona un comportamento omissivo non potrà comunque obbligare l'ente ad agire, come può accadere a fronte dell'inerzia del legislatore nei giudizi sulle leggi attraverso l'uso delle sentenze cd. additive⁸⁹.

⁸⁶ PENSOVECCHIO LI BASSI A., *op. cit.*, p. 1020.

⁸⁷ Cfr. sentt. nn. 494 del 1990, 60 e 425 del 1993, 156 e 245 del 1996, 335 del 1998, 244 del 2001, 382 del 2006.

⁸⁸ Con sent. n. 276 del 2007 la Corte ha dichiarato inammissibile, perché privo di "tono costituzionale", il conflitto sollevato dalla Regione Sicilia ritenendo che, contrariamente a quanto affermato nel ricorso, l'inerzia delle amministrazioni statali a fronte delle istanze loro rivolte può essere interpretata solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante che fa permanere lo stato di incertezza, e non come un comportamento omissivo concludente volto a negare le attribuzioni costituzionali della Regione.

⁸⁹ Cfr. D'ORLANDO E., *op. cit.*, p. 492.

5. Effetti delle pronunce sui successivi conflitti e sui giudizi comuni.

5.1. Premessa. La nozione di “giudicato costituzionale”.

Per verificare quali siano gli effetti delle decisioni pronunciate in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regione nei successivi giudizi costituzionali e nei giudizi comuni – siano essi amministrativi, civili e penali –, è opportuno esaminare, preliminarmente, la questione dell’applicabilità dell’istituto del “giudicato” ai giudizi per conflitto di attribuzione e, più in generale, alle decisioni della Corte costituzionale.

Bisogna, quindi, stabilire se esiste un giudicato costituzionale e quali effetti abbia.

Nel diritto processuale civile si distingue tra giudicato cd. formale e giudicato cd. sostanziale.

Il giudicato formale consiste nell’inattaccabilità della sentenza passata in giudicato che non è più soggetta ai mezzi di impugnazione ordinari o per l’avvenuto esaurimento di essi o per la decorrenza dei termini di impugnazione. Tale istituto è previsto dall’art. 324 c.p.c., rubricato “*cosa giudicata formale*” che stabilisce che “*Si intende passata in giudicato la sentenza che non è più soggetta né a regolamento di competenza, né ad appello, né a ricorso per cassazione, né a revocazione per i motivi di cui ai numeri 4 e 5 dell’articolo 395*”⁹⁰.

⁹⁰ Si tratta della cd. revocazione ordinaria, che può essere chiesta per i seguenti motivi: “4) *se la sentenza è l’effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa. Vi è questo errore quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l’inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell’uno quanto nell’altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare; 5) se la sentenza è contraria ad altra precedente avente fra le parti autorità di cosa giudicata, purché non abbia pronunciato sulla relativa eccezione*”.

Va ricordato invece che non precludono il passaggio in giudicato della sentenza né l’opposizione di terzo di cui all’art. 404 c.p.c. che stabilisce che “*Un terzo può fare opposizione contro la sentenza passata in giudicato o comunque esecutiva pronunciata tra altre persone quando pregiudica i suoi diritti. Gli aventi causa e i creditori di una delle parti possono fare opposizione alla sentenza, quando è l’effetto di dolo o collusione a loro danno*”, né la proposizione della revocazione cd. straordinaria, rimedio attraverso il quale può essere

Per giudicato cd. sostanziale si intende, invece, l'incontestabilità del contenuto della pronuncia, ossia l'autorità di cosa giudicata, che consiste nell'immutabilità dell'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato. È prevista dall'art. 2909 c.c. che stabilisce, appunto, che *“L'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa”*.

Si deve poi precisare che il giudicato è soggetto sia a limiti soggettivi e oggettivi sia a limiti cronologici, infatti, da un lato, il vincolo è limitato alla causa identificata nei suoi tre elementi essenziali, ossia le parti, il *petitum* e la *causa petendi*, che insieme formano l'oggetto del giudizio, dall'altro, vincola con riferimento alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua formazione.

Bisogna chiedersi se queste distinzioni possono essere applicate anche al giudicato costituzionale o se esso presenti una sua autonomia concettuale⁹¹.

Si è affermato che il giudicato costituzionale rimane in una “zona d'ombra”⁹² perché, a differenza di quanto è previsto in altri ordinamenti⁹³, non

impugnata una sentenza se sussistono le seguenti condizioni, elencate dall'art. 395 c.p.c., n. 1, 2, 3, 6: “1) se sono l'effetto del dolo di una delle parti in danno dell'altra; 2) se si è giudicato in base a prove riconosciute o comunque dichiarate false dopo la sentenza oppure che la parte soccombente ignorava essere state riconosciute o dichiarate tali prima della sentenza; 3) se dopo la sentenza sono stati trovati uno o più documenti decisivi che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore o per fatto dell'avversario; 6) se la sentenza è effetto del dolo del giudice, accertato con sentenza passata in giudicato”.

⁹¹ Secondo Zagrebelsky, infatti, la *“formula del giudicato costituzionale non sarebbe un riferimento meccanico ad un concetto definito altrove: essa è la sintesi che indica la particolare stabilità delle decisioni di accoglimento e la loro resistenza ai tentativi di porle nel nulla”*. Cfr. ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, p. 521.

⁹² Cfr. PADULA C., *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, giudicato costituzionale e vincolo nei confronti dell'attività amministrativa e dei giudizi amministrativi e ordinari*, Intervento al Seminario del “Gruppo di Pisa” dal titolo *“Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo”* (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, p. 95.

⁹³ Costanzo ha notato che, invece, il paragrafo 31, comma 1, del *Bundesverfassungsgesetz* dispone che *“Le decisioni del Tribunale costituzionale federale vincolano gli organi costituzionali della Federazione e dei Länder nonché tutte le autorità giudiziarie e amministrative”* e l'art. 62, comma 2, della Costituzione francese della QRepubblica prevede che *“contro le decisioni del Consiglio costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione. Esse sono obbligatorie per i pubblici poteri e per tutte le autorità amministrativa e giurisdizionali”*.

Analogamente, l'art. 153 della Costituzione turca stabilisce che le decisioni dell'organo costituzionale sono immediatamente pubblicate sulla Gazzetta ufficiale e vincolano

esiste alcuna norma dettata specificatamente al riguardo e, l'unica disposizione che pare riconducibile alla nozione di giudicato costituzionale è l'art. 137, comma 3, Cost., che è applicabile alle pronunce rese al termine di ogni giudizio e dispone che *“contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.*

Di tale disposizione sono state prospettate diverse interpretazioni⁹⁴.

Per parte della dottrina, l'art. 137 Cost. stabilirebbe un'immutabilità formale assoluta, imponendo il divieto di contestare le pronunce della Corte costituzionale sia davanti alla stessa sia dinnanzi altri giudici⁹⁵. Secondo tale orientamento il divieto in esame rappresenterebbe la conferma del valore di *“punto di ritorno e di chiusura dell'ordinamento”* delle sentenze costituzionali, proibendo a chiunque, persino all'organo di garanzia costituzionale, di riproporre o riaprire una questione già decisa⁹⁶.

Secondo un'altra interpretazione, la disposizione in questione sottrarrebbe i provvedimenti della Corte dal controllo di altre autorità ma non escluderebbe la possibilità per il Giudice delle leggi di ritornare sulle proprie decisioni, in casi determinati⁹⁷ e, in questa prospettiva, si giustificerebbero sia l'istituto della correzione delle sentenze della Corte⁹⁸ sia quello della revisione delle sentenze penali costituzionali⁹⁹.

il potere legislativo, quello esecutivo e giudiziario, le autorità amministrative e le persone fisiche e giuridiche.

Cfr. COSTANZO P., *Il dibattito sul giudicato costituzionale nelle pagine di “Giurisprudenza costituzionale” (note sparse su un tema di perdurante attualità)*, in PACE A. (curato da), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista “Giurisprudenza costituzionale” per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 218.

⁹⁴ Tra le questioni connesse all'interpretazione dell'art. 137, comma 3, della Cost. rientra quella dell'inammissibilità dei conflitti tra poteri dello Stato che vedano la Corte come soggetto passivo per sindacare il “cattivo uso” che la Corte ha esercitato del suo potere.

⁹⁵ Cfr. COSTANZO P., *ult. op. cit.*, p. 218.

⁹⁶ FERIOLI E., *Genesi, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale italiana*, cit., p. 317, e RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 57.

⁹⁷ Cfr. PIZZORUSSO A., *Sub. art. 137 – parte terza, garanzie costituzionali*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da Branca G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, p. 695, MORELLI M. R., *Sub. art. 137*, cit., p. 808.

⁹⁸ L'istituto della correzione delle omissioni o degli errori materiali delle sentenze e delle ordinanze è previsto dall'art. 32 delle Norme integrative del 2008 (cfr. art. 21 delle previgenti N.I.) che statuisce che *“1. La Corte provvede alla correzione delle omissioni o degli errori materiali delle sentenze e delle ordinanze, anche d'ufficio, in camera di consiglio con ordinanza, previo avviso alle parti costituite. - 2. L'ordinanza di correzione è annotata*

È stato osservato che così intesa la disposizione sarebbe sostanzialmente inutile perché basterebbe il principio di unicità della giurisdizione costituzionale¹⁰⁰ per impedire impugnazioni contro le pronunce della Corte¹⁰¹.

Secondo un'altra lettura, poi, la previsione dell'art. 137, comma 3, Cost. attribuirebbe efficacia *erga omnes* anche alle pronunce di rigetto¹⁰².

Per altri ancora¹⁰³, la disposizione in questione avrebbe una portata più ampia, accostabile al cd. giudicato sostanziale, e garantirebbe l'intangibilità degli effetti della pronuncia, vietando ad “ogni soggetto dell'ordinamento,

sull'originale della sentenza o dell'ordinanza corretta. - 3. Qualora si tratti di sentenza che abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, si applicano all'ordinanza di correzione le norme dell'art. 30, commi primo e secondo, della legge 11 marzo 1953, n. 87”.

⁹⁹ Cfr. art. 29 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 in tema di “Norme sui procedimenti e giudizi di accusa” (G.U. 13 febbraio 1962, n. 39): “La sentenza è irrevocabile, ma può essere sottoposta a revisione con ordinanza della Corte Costituzionale se, dopo la condanna, sopravvengono o si scoprono nuovi fatti o nuovi elementi di prova, i quali, soli o uniti a quelli già esaminati nel procedimento, rendono evidente che il fatto non sussiste ovvero che il condannato non lo ha commesso.- Il potere di chiedere la revisione attribuito al pubblico ministero dal codice di procedura penale è esercitato dal comitato di cui all'art. 12 della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, come modificato dall'art. 3 della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1 (comma così sostituito dall'art. 16, l. 5 giugno 1989, n. 219).- L'ordinanza che ammette la revisione è comunicata al Presidente della Camera dei deputati. Questi convoca il Parlamento in seduta comune per l'elezione dei commissari d'accusa”.

¹⁰⁰ Tale principio è stato affermato dalla Corte costituzionale sin dalle risalenti sentenze nn. 38 del 1957 e 6 del 1970 con riferimento all'Alta Corte per la Regione Sicilia.

¹⁰¹ Cfr. DAL CANTO F., *Sub. Art. 137 Cost., cit.*, p. 2687. L'Autore ricorda, comunque, che la tesi criticata è stata comunque sostenuta autorevolmente, di recente, da Pace. Cfr. PACE A., *Impugnazione inammissibile delle sentenze interpretative di accoglimento o, piuttosto, “riconsiderazione” del decisum?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pp. 716 e ss.

¹⁰² Questa tesi è stata prospettata da Ruggeri. Cfr. RUGGERI A., *Storia di un “falso”*. *L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 82.

Ad essa si rifa Catelani per ipotizzare l'attribuzione di efficacia di giudicato delle sentenze di rigetto non tanto nei giudizi in via incidentale, come aveva teorizzato Ruggeri, quanto nei giudizi in via principale. Cfr. CATELANI E., *Efficacia di giudicato e sentenze interpretative di rigetto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 166- 167.

¹⁰³ Si segnala, comunque, l'opinione contraria sostenuta da Crisafulli che ha negato l'applicabilità del giudicato sostanziale alle pronunce sui conflitti. Cfr. CRISAFULLI V., *Lezioni di giustizia costituzionale, cit.*, pp. 452 e ss.

L'Autore invocando il principio della certezza del diritto ha affermato che il riconoscimento dell'autorità di cosa giudicata alle sentenze di accoglimento della Corte comporterebbe la nullità per violazione del giudicato e, quindi, la disapplicazione degli ulteriori atti di esercizio della medesima competenza, “conclusione logicamente ineccepibile, date le premesse, ma inaccettabile, perché contraria ad esigenze di certezza nei rapporti tra Stato e Regioni, e di riflesso negli stessi rapporti tra le rispettive amministrazioni e gli altri soggetti dell'ordinamento”.

*compresa la Corte, di tornare – nel senso di ‘riproporla’, ‘riprodurla’ ovvero di ‘pronunciarsi nuovamente’ su di essa – su una questione già decisa”*¹⁰⁴.

Diversamente secondo Padula, non si potrebbe trarre dall’art. 137, comma 3, Cost. l’applicabilità del giudicato sostanziale alle pronunce della Corte costituzionale, che, nel giudizio di legittimità costituzionale, non si ritiene vincolata alle precedenti decisioni di rigetto e ritiene di poter decidere diversamente, anche se la questione verte sullo stesso oggetto, cioè, sulla stessa norma e in relazione allo stesso parametro, e proviene da un giudizio con le stesse parti¹⁰⁵.

Tuttavia, ad avviso dell’Autore, si potrebbe giungere alla stessa conclusione, con specifico riguardo al giudizio per conflitto di attribuzione, attraverso il rinvio contenuto nell’art. 22, comma 1, della legge n. 87 del 1953 al Regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale e, quindi, ora al Codice del processo amministrativo¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Cfr. Cfr. DAL CANTO F., *Sub. Art. 137 Cost., cit.*, p. 2688, e MANFRELOTTO R., *Effetti del giudicato costituzionale reso in sede di conflitto intersoggettivo e validità degli atti amministrativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 169.

¹⁰⁵ PADULA C., *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, cit.*, pp. 98- 99.

¹⁰⁶ Nell’ambito del processo amministrativo non si dubita dell’applicabilità dell’art. 2909 c.c.

L’art. 37 della legge TAR disciplinava, infatti, i “ricorsi ... diretti ad ottenere lo adempimento dell’obbligo dell’autorità amministrativa di conformarsi al giudicato degli organi di giustizia amministrativa”. L’art. 28 del T.U. sul Consiglio di Stato (R.D. 1054 del 1924) autorizzava poi l’organo “a decidere di tutte le questioni pregiudiziali od incidentali relative ai diritti” precisando che “su dette questioni ..., tuttavia la efficacia della cosa giudicata rimane limitata alla questione principale decisa nel caso”.

Tali disposizioni sono state ora abrogate a seguito dell’entrata in vigore del Codice sul processo amministrativo che, all’art. 112, dopo aver statuito che “I provvedimenti del giudice amministrativo devono essere eseguiti dalla pubblica amministrazione e dalle altre parti”, disciplina il rimedio previsto in caso di violazione del giudicato, ossia l’azione di ottemperanza, disponendo che: “2. L’azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l’attuazione: a) delle sentenze del giudice amministrativo passate in giudicato; b) delle sentenze esecutive e degli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo; c) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario, al fine di ottenere l’adempimento dell’obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato; d) 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; e) dei lodi arbitrali esecutivi divenuti inoppugnabili al fine di ottenere l’adempimento dell’obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato.- 3. Può essere proposta anche azione di condanna al pagamento di somme a titolo di rivalutazione e interessi maturati dopo il passaggio in giudicato della sentenza, nonché azione di risarcimento dei danni derivanti dalla mancata esecuzione, violazione o elusione del giudicato.- 4. Nel processo di ottemperanza può essere altresì proposta la connessa domanda risarcitoria di cui all’articolo 30, comma 5, nel termine ivi stabilito. In tal caso il giudizio di ottemperanza si svolge nelle

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, si deve richiamare la sentenza n. 29 del 1998 in cui la Corte si è espressa inequivocabilmente nel senso che non sarebbe possibile un riesame della pronuncia neanche da parte dello stesso Giudice costituzionale.

Nel caso in esame, infatti, nel dichiarare l'inammissibilità di due ricorsi regionali proposti, rispettivamente, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Puglia con riguardo ad una precedente pronuncia dello stesso Giudice costituzionale (la sent. n. 17 del 1997), ritenendo che gli stessi “*erano diretti a censurare il modo in cui si è concretamente esplicata la giurisdizione della Corte*”, la Corte costituzionale ha modo di chiarire che “*La Costituzione, nello stabilire che contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione (art. 137, terzo comma), preclude in modo assoluto ogni tipo di gravame diretto a contrastare, annullare o riformare, in tutto o in parte, le decisioni della Corte.*”

L'espressa esclusione di qualsiasi impugnazione, in coerenza con la natura della Corte costituzionale e con il carattere delle sue pronunce, pone una regola generale, priva di eccezioni, che non si limita ad interdire gravami devoluti ad altri giudici, giacché non è configurabile un giudizio superiore rispetto a quello dell'unico organo di giurisdizione costituzionale, ma impedisce anche il ricorso alla stessa Corte contro le decisioni che essa ha emesso.

L'esclusione riguarda qualsiasi tipo di impugnazione, qualunque sia lo strumento con il quale è richiesto il sindacato sulle decisioni della Corte costituzionale. Rimane così inibita ogni domanda diretta ad incidere su di una sentenza pronunciata dalla Corte e proposta per ottenerne l'annullamento o la riforma, anche solo nella motivazione, ovvero ad eliderne gli effetti” (cons. in diritto, n. 3)¹⁰⁷.

forme, nei modi e nei termini del processo ordinario.- 5. Il ricorso di cui al presente articolo può essere proposto anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza”.

Sul giudicato amministrativo, cfr. di recente, TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 359 e ss.

¹⁰⁷ Sulla sentenza in esame, cfr., in senso critico, ROMBOLI R., *È ammissibile un conflitto contro la Corte costituzionale?*, in *Foro italiano*, 1998, pp. 1364- 1369.

Secondo Romboli, andrebbe distinto il caso, pacificamente inammissibile, in cui con il conflitto di attribuzione si intenda ottenere una revisione di una sentenza da quello in cui si

5.2. *Gli effetti della pronunce sui successivi giudizi costituzionali.*

Limitando l'indagine agli effetti delle pronunce costituzionali rese sui conflitti intersoggettivi¹⁰⁸, si deve distinguere, anzitutto, tra gli effetti delle pronunce di accoglimento e quelli delle pronunce di rigetto.

Quanto agli effetti delle decisioni di accoglimento, la dottrina prevalente ritiene che si debba ulteriormente distinguere tra il capo della pronuncia relativo alla spettanza e quello, eventuale, relativo all'annullamento.

È pacifico che la statuizione sull'annullamento produce un effetto *erga omnes* perché l'atto impugnato e annullato non potrà più esplicitare alcun effetto né nei confronti delle parti né nei confronti di tutti coloro a cui si rivolgeva¹⁰⁹.

Qualora, però, il medesimo atto già annullato dalla Corte fosse nuovamente adottato dallo stesso ente si potrebbe ipotizzare una sua diretta disapplicazione, sebbene si tratti di una soluzione non priva di inconvenienti in termini di certezza del diritto¹¹⁰.

Diversamente, per quanto riguarda il capo della pronuncia relativo alla spettanza della competenza, la dottrina prevalente, ritiene che, malgrado gli

voglia denunciare il superamento, da parte della Corte, dei limiti previsti dalla Costituzione e dalle leggi attuative in ordine all'esercizio delle proprie funzioni.

L'Autore sottolinea che in questa seconda ipotesi i soli dubbi che possono essere avanzati in ordine alla configurabilità dal conflitto trovano fondamento nel fatto che la Corte, essendo "organo di chiusura" dell'ordinamento costituzionale, si trovi ad essere contemporaneamente giudice e parte del medesimo giudizio, in palese violazione del principio secondo cui *nemo iudex in causa propria*, circostanza che peraltro si verifica anche quando l'organo di giustizia costituzionale propone conflitto di attribuzione o solleva eccezione di costituzionalità.

Su tale profilo si vedano anche BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 166 e ss., e VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 267 e ss.

¹⁰⁸ La prima pronuncia in tema di giudicato è la sent. n. 38 del 1960 con cui viene definito un giudizio per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana. La difesa erariale aveva evocato il giudicato costituzionale, con riferimento alla sent. n. 76 del 1958, quale limite alla competenza amministrativa dell'ente, argomentazione non smentita dalla Corte (cons. in diritto, n. 4).

¹⁰⁹ CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 451; MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 210; PIZZORUSSO A., *Conflitto*, voce, in *Novissimo Digesto italiano*, App., Torino, II, 1981, p. 382; RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 374.

¹¹⁰ D'ORLANDO E., *op. cit.*, pp. 535- 536.

orientamenti espressi inizialmente dalla giurisprudenza costituzionale che, nella sentenza n. 18 del 1957 aveva affermato che *“la stessa impugnazione dell’atto, in quanto si propone lo scopo di ottenere una pronuncia dichiarativa di competenza in rapporto alla materia sulla quale l’atto ha interferito, finisce per andar ben oltre l’impugnazione del singolo atto ed involgere il titolo della funzione esercitata, ovverosia la spettanza o meno del potere in capo al soggetto che l’atto ebbe ad emanare”*¹¹¹, l’accertamento in esso contenuto non è ritenuto vincolante al di là del caso deciso, operando solo con riferimento alla specifica contestazione dedotta in giudizio¹¹².

Questa conclusione è una diretta conseguenza della tesi, già esaminata, secondo cui l’oggetto del conflitto di attribuzioni è sì la competenza, ma estrinsecata nell’adozione dell’atto impugnato, ossia la competenza in concreto.

La decisione di accoglimento del ricorso, riferendosi solo a quel determinato atto oggetto del giudizio, non preclude l’ulteriore esercizio della stessa competenza attraverso la produzione di atti diversi da quello caducato anche da parte dello stesso soggetto in quanto l’effetto del giudicato costituzionale risulta circoscritto al caso deciso.

¹¹¹ Si trattava di un giudizio per conflitto di attribuzione intersoggettivo originato da un ricorso statale contro la Regione Sicilia. La Corte sostiene anche che *“La decisione della Corte – in tale ambito – ha appunto lo scopo di definire le sfere delle rispettive competenze costituzionali, con una efficacia che trascende il caso che ha dato occasione alla controversia, il che nettamente distingue l’istituto del conflitto di attribuzione dal comune caso di impugnativa per incompetenza in sede giurisdizionale amministrativa”*.

¹¹² CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 452; MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 202; RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, p. 278; PIZZORUSSO A., *Effetto di “giudicato” ed effetto di “precedente” delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, p. 1992, D’ORLANDO E., *op. cit.*, p. 535. Diversamente, in precedenza, la dottrina aveva sostenuto che le pronunce di accoglimento che definivano i giudizi per conflitto di attribuzione tra enti avessero efficacia *erga omnes*. Cfr. PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti fra Stato e Regioni*, cit., p. 1024; LAVAGNA C., *Conflitto incidentale e conflitto di legittimità*, in *Foro amministrativo*, 1957, pp. 189 e ss.; SELVAGGI C., *I conflitti fra Stato e Regioni*, in *Foro italiano*, 1956, pp. 134 e ss.

Secondo Mortati, così intesa *“la dichiarazione di appartenenza del potere viene in definitiva a risolversi nell’annullamento dell’atto”*. Cfr. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 1447.

Di tale avviso è anche Padula che, criticando la dottrina maggioritaria, afferma che appare un pò artificiosa l’affermazione per cui l’oggetto della decisione sarebbe la competenza, sia pure in concreto, se poi la decisione non fa neppure stato tra le parti e sostiene che anche Zagrebelsky dimostra che dal punto di vista pratico la tesi del doppio oggetto del conflitto si distingue da quella che vede nella pronuncia sull’atto la risoluzione del conflitto solo facendo riferimento alla sentenze di rigetto. Cfr. PADULA C., *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, cit., pp. 105- 106.

La pronuncia del Giudice costituzionale che accoglie un ricorso può, comunque, esercitare un rilevante effetto di precedente autorevole, idoneo ad orientare nell'adozione di nuovi atti e nella decisione di futuri giudizi aventi ad oggetto gli stessi¹¹³.

In ogni caso, un'eventuale pronuncia difforme non sarebbe lesiva del giudicato perché sarebbe diverso il *petitum*¹¹⁴.

A conferma della tesi prevalente, si deve ricordare che la giurisprudenza costituzionale, fin dalla sentenza n. 56 del 1962¹¹⁵, nel caso di impugnazione di un atto identico ad altro già annullato, non ha mai dichiarato l'inammissibilità del ricorso, ma è entrata sempre nel merito delle censure prospettate¹¹⁶.

¹¹³ Sulla distinzione tra giudicato e precedente, si veda PIZZORUSSO A., *Effetto di "giudicato" ed effetto di "precedente" delle sentenze della Corte costituzionale*, cit., pp. 1976-1996.

Cfr. anche Malfatti E., Panizza S., Romboli R., *op. cit.*, p. 202, e Mangia A., *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, cit., p. 328.

¹¹⁴ Paladin L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, p. 803; Zagrebelsky G., *La giustizia costituzionale*, cit., p. 361; Cerri A., *Corso di giustizia costituzionale*, cit., 2008, p. 341; Ruggeri A., Spadaro A., *op. cit.*, p. 278; Malfatti E., Panizza S., Romboli R., *op. cit.*, p. 202; Morelli M. R., *Sub. art. 134*, cit., p. 790.

¹¹⁵ Cfr. sent. n. 56 del 1962, che definisce un giudizio per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, a seguito di una circolare emessa dall'Assessore per i lavori pubblici della Regione siciliana a precisazione e chiarimento di una precedente circolare, oggetto di un precedente conflitto di attribuzioni che si era concluso con una pronuncia di accoglimento e conseguente annullamento dell'atto impugnato (sent. n. 17 del 1962).

Anche nel secondo caso, definito analogo al precedente, la Corte accoglie il ricorso statale e annulla la circola.

¹¹⁶ Un caso emblematico è la vicenda della nomina del commissario dell'Ente Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, richiamata da Padula. Cfr. Padula C., *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, cit., pp. 103- 104.

La Corte, trovandosi a dover giudicare su di un caso sui cui si era già pronunciata, ha considerato efficaci gli atti adottati in violazione del giudicato e con l'ord. n. 332 del 2007 li ha sospesi in via cautelare.

Esaminando nel dettaglio la vicenda, si può notare che la sentenza n. 27 del 2004 aveva dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco "nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa per la nomina del Presidente dello stesso Ente" e per l'effetto annullava il decreto del Ministro dell'Ambiente 19 settembre 2002 che aveva disposto la suddetta nomina.

Tuttavia il Ministro nominava nuovamente il Commissario scegliendo una altra persona e, allo scadere del mandato di questi, nominava, quale nuovo Commissario, per 60 giorni il Dott. Barbetti sulla cui nomina non era stata raggiunta l'intesa con la Regione.

La Regione, in un primo momento, decideva di non impugnare il nuovo decreto per favorire il raggiungimento di un'intesa per la nomina del Presidente. Tuttavia, poiché l'intesa non veniva raggiunta e il Ministero prorogava l'incarico per altre due volte (complessivamente 120 giorni) e una terza volta per 6 mesi, la Regione proponeva conflitto contro la terza proroga,

Si deve poi ricordare che solitamente la dottrina non distingue tra l'adozione di atti analoghi a quello contestato e annullato e l'adozione di atti identici ad esso, ritenendo che il nuovo atto è comunque un atto distinto perché adottato in un diverso momento. Diversamente, secondo Dal Canto, il soggetto che ha proposto il ricorso dando origine al giudizio per conflitto di attribuzione intersoggettivo, pur potendo nuovamente esercitare l'attribuzione di cui l'atto impugnato e annullato era espressione, è opportuno che non adotti un atto identico a quello impugnato¹¹⁷.

Anche alle pronunce di rigetto è attribuita un'efficacia solo *inter partes*¹¹⁸ anche se non c'è concordanza sull'effetto preclusivo di un nuovo ricorso dello stesso soggetto contro lo stesso atto o avverso altro atto che lo riproduca¹¹⁹. Secondo Dal Canto, il vincolo di giudicato opererebbe solo nel senso di precludere alla parte già soccombente di sollevare un nuovo conflitto, lamentando la violazione della stessa attribuzione e impugnando lo stesso atto¹²⁰.

5.3. *I limiti soggettivi del giudicato.*

Per quanto poi riguarda i limiti soggettivi del giudicato si deve ritenere che, trattandosi di un processo di parti, gli effetti della decisione sulla spettanza della competenza dovrebbero essere tutti *inter partes* e non potrebbero essere

al quale seguiva un nuovo conflitto, con istanza di sospensione cautelare del provvedimento che aveva disposto una quarta proroga.

Con la sent. n. 21 del 2006, la Corte, riuniti i suddetti ricorsi, li accoglieva nel merito, annullando i due decreti di proroga. La Corte, pur ricordando che di essere già stata “*investita di identica questione in relazione alla nomina del Commissario straordinario dello stesso Ente Parco*”, non fa cenni alla violazione del giudicato in cui era chiaramente incorso il Ministero dell'Ambiente.

La Corte tornava a pronunciarsi sulla questione, con l'ord. n. 152 del 2006, con cui accoglieva l'istanza cautelare nuovamente avanzata dalla Regione contro un nuovo decreto, emesso dal Ministero prima della sent. n. 21 del 2006 con cui veniva prorogato l'incarico per altri 6 mesi.

La vicenda si conclude definitivamente con una pronuncia di rito (ord. n. 332 del 2007) perché, nelle more del giudizio, Ministero e Regione raggiungono un'intesa.

¹¹⁷ DAL CANTO F., *Sub. Art. 137 Cost., cit.*, p. 2696.

¹¹⁸ D'ORLANDO E., *op. cit.*, p. 535.

¹¹⁹ Secondo Malfatti e Cerri non sarebbe ammissibile un nuovo ricorso. Cfr. MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 202, e CERRI A., *op. cit.*, p. 341.

Di diverso avviso, sono Ruggeri e Spadaro. Cfr. RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, p. 279.

¹²⁰ DAL CANTO F., *Sub. Art. 137 Cost., cit.*, p. 2696.

estesi né alle Regioni che non hanno preso parte al giudizio costituzionale né a soggetti terzi, in occasioni di eventuali successivi giudizi comuni.

Ciò vale, almeno per la dottrina maggioritaria, per le pronunce di rigetto¹²¹. Bisogna comunque, segnalare che, per Zagrebelsky, la decisione della Corte avrebbe comunque efficacia *erga omnes*, nel senso che essa sarebbe capace di imporsi a tutti gli altri ordini di giurisdizione, a prescindere dai soggetti in lite, precludendo a tutti i soggetti astrattamente legittimati a proporre il conflitto la possibilità di impugnare il medesimo atto lamentando le stesse violazioni¹²².

Secondo la dottrina maggioritaria, pertanto, una Regione, se non sono scaduti i termini, potrà nuovamente adire la Corte per contestare un atto statale già impugnato, senza successo, da un'altra Regione, anche avanzando le stesse censure. In questo caso, la decisione della Corte potrà valere solo come un autorevole precedente.

Diversamente, nel caso di una pronuncia di spettanza con conseguente annullamento dell'atto impugnato è opportuno distinguere due ipotesi¹²³.

Quando l'atto contestato produce effetti diversi in relazione a soggetti diversi – si pensi ad un atto statale che lede le competenze di una singola Regione a Statuto speciale e, quindi, non riguarda direttamente un privato oppure una Regione dotata di diversa autonomia – gli effetti del giudicato non potrebbero travalicare i limiti del caso deciso, pena la violazione del principio del contraddittorio.

Si tratta di una conseguenza della distinzione tra effetto della decisione e effetto del giudicato: anche se l'annullamento ha efficacia generale, il relativo giudicato, operando nei limiti dell'accertamento, si forma comunque soltanto tra le parti.

Se, invece, l'atto in questione produce i medesimi effetti anche su soggetti diversi dal ricorrente – come nel caso di un atto statale, avente carattere generale – è difficile ipotizzare che il suo annullamento, non espliciti effetti anche con riguardo ad altre Regioni che non l'abbiano impugnato.

¹²¹ CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale, cit.*, p. 451; PIZZORUSSO A., *Conflitto, cit.*, pp. 369 e 382; RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, pp. 373- 374.

¹²² ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale, cit.*, p. 361.

¹²³ D'ORLANDO E., *op. cit.*, p. 536; RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, pp. 278 - 279.

Infatti, come si è detto, l'eventuale annullamento dell'atto, conseguente all'accoglimento del ricorso, avendo natura costitutiva, ha sempre efficacia generale nel senso che il suo ambito operativo si estende nei confronti di tutti coloro ai quali si rivolgono gli effetti dell'atto annullato¹²⁴.

Questa opinione trova conferma nella giurisprudenza costituzionale che ha esteso gli effetti del giudicato a soggetti estranei al giudizio, sulla base della piena equiparazione della posizione del terzo a quella di una delle parti, in relazione alla materia del conflitto. Si vedano, a tal proposito, le sentenze nn. 267 del 2003, 283 del 2004 e 209 del 2009¹²⁵, con cui la Corte, stante la “*piena equiparazione statutaria*” delle Province autonome di Trento e Bolzano rispetto all'oggetto del conflitto, ha disposto l'estensione degli effetti della decisione di accoglimento anche alla Provincia che non aveva partecipato al giudizio.

5.4. Rapporto tra i giudizi costituzionali sui conflitti e i giudizi comuni.

Poiché di norma attraverso il conflitto di attribuzione tra enti si contesta l'adozione di atti amministrativi, non è escluso che si determinino delle interferenze e delle sovrapposizioni tra il giudizio costituzionale e i giudizi amministrativi¹²⁶ poiché gli stessi vizi censurati nel ricorso per conflitto di attribuzioni

¹²⁴ CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 451; DAL CANTO F., *Sub. Art. 137 Cost.*, cit., p. 2696; GRASSI S., *Conflitti costituzionali*, cit.; MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *op. cit.*, p. 202; MANGIA A., *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, cit., p. 328; PADULA C., *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, cit., p. 124; PIZZORUSSO A., *Sub. art. 134*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, p. 131; RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, p. 278; VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte quarta*, cit., p. 421.

¹²⁵ Nei tre casi richiamati il Giudice costituzionale ha esteso alla Provincia autonoma di Bolzano gli effetti delle pronunce che definiscono i tre conflitti intersoggettivi che vedevano contrapposti lo Stato e la Provincia autonoma di Trento. Cfr. sent. n. 267 del 2003, cons. in diritto, n. 4; sent. n. 283 del 2004, cons. in diritto, n. 5; sent. n. 209 del 2009, cons. in diritto, n. 4.

¹²⁶ Su tale tema si vedano: CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 341; DIMORA F., *Il conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 670 e ss., DOLSO G. P., *Sub. Art. 134 Cost.*, cit., p. 1179; MANGIA A., *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, cit., p. 327; SERGES

tra enti dinnanzi alla Corte costituzionale potrebbero essere fatti valere, anche ad opera di soggetti diversi dalle parti del conflitto, contemporaneamente davanti al giudice amministrativo.

Ovviamente, ciò avviene solo quando la controversia abbia il cd. tono costituzionale perché, altrimenti, lo Stato e le Regioni o le Province autonome devono far valere le loro ragioni davanti al giudice amministrativo (da ultimo, sentenza n. 380 del 2007).

Non è pacifico se, nei casi in cui ricorrano i presupposti necessari ad instaurare un conflitto di attribuzione, gli enti possano scegliere quale giudice adire o se debbano optare necessariamente per il conflitto.

In passato, è stato ammesso che i ricorrenti, pur potendo adire la Corte costituzionale, potessero comunque decidere di agire davanti al giudice amministrativo¹²⁷.

In altre occasioni i giudici amministrativi, avendo valutato che il contenuto del ricorso si traduceva in sostanza in un conflitto di attribuzione intersoggettivo, hanno dichiarato il difetto di giurisdizione a favore della Corte¹²⁸.

Nella prassi, comunque, i giudici amministrativi tendono a sospendere il processo in attesa della decisione del Giudice costituzionale ai sensi dell'art. 295 c.p.c.¹²⁹.

G., *Giudizio amministrativo e conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni*, in *Diritto soc.*, 1981, pp. 635 e ss.; ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, cit., 1988, p. 361.

¹²⁷ Tale orientamento è stato espresso dalle Sezioni Unite in sede di decisione sulla giurisdizione con la pronuncia SS.UU. 20 maggio 1978 n. 2499, con nota di Barone, *Foro italiano*, 1978, I, pp. 1638- 1639.

Per una casistica giurisprudenziale sul punto, cfr. MANNELLI L., *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni* in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 319.

¹²⁸ Cons. Stato, Sez. IV, dec. 28 maggio 1984, n. 660, con nota di Angiolini. Cfr. ANGIOLINI V., *Nuovi sbocchi o nuovi problemi nel rapporto tra conflitto di attribuzioni e giudicato amministrativo?*, in *Le Regioni*, n. 1, 1985, pp. 188 e ss.

¹²⁹ Cfr. CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 454.

Sui presupposti di applicazione dell'art. 295 c.p.c., rubricato "sospensione necessaria", che stabilisce che "Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa", nel processo amministrativo si vedano le decisioni del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 7 del 2006, e Sez. IV, n. 2290 del 2006.

È stato sostenuto che questa soluzione, che è sicuramente opportuna, non è, comunque, necessaria perché, avendo i due giudizi lo stesso oggetto, ossia l'accertamento della lesione della competenza costituzionale, non si dovrebbe parlare di pregiudizialità bensì di litispendenza *ex art. 39 c.p.c.*¹³⁰.

Potrebbe, quindi, accadere che la sentenza della Corte costituzionale preceda quella del giudice comune.

In questi casi bisogna chiedersi quali condizionamenti produce la sentenza della Corte nei confronti del giudice amministrativo.

Ancora una volta, bisogna distinguere tra pronuncia di accoglimento e pronuncia di rigetto.

Nel primo caso, essendo venuto meno, con efficacia *erga omnes*, l'atto impugnato a seguito dell'annullamento di esso da parte del Giudice dei conflitti, il giudice amministrativo, deve dichiarare cessata la materia del contendere.

In caso di rigetto del ricorso da parte della Corte, invece, i giudici comuni dovrebbero attenersi alla decisione dell'organo di garanzia costituzionale¹³¹ e, nel caso di contrasto tra i due giudicati, è stato ipotizzato che la sentenza del giudizio amministrativo possa essere sua volta impugnata davanti alla Corte attraverso un giudizio intersoggettivo o interorganico a seconda se soccombente sia la Regione o lo Stato¹³².

¹³⁰ PADULA C., *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, cit., pp. 112- 113.

L'art. 39 c. p. c. (Litispendenza e continenza di cause), recentemente novellato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, prevede che:

“Se una stessa causa è proposta davanti a giudici diversi, quello successivamente adito, in qualunque stato e grado del processo, anche d'ufficio, dichiara con ordinanza la litispendenza e dispone la cancellazione della causa dal ruolo. (Il testo precedente così disponeva: “Se una stessa causa è proposta davanti a giudici diversi, quello successivamente adito, in qualunque stato e grado del processo, anche d'ufficio, dichiara con sentenza la litispendenza e dispone con ordinanza la cancellazione della causa dal ruolo).”

Nel caso di continenza di cause, se il giudice preventivamente adito è competente anche per la causa proposta successivamente, il giudice di questa dichiara con ordinanza (termine che ha sostituito nel 2009 l'originaria parola “sentenza”) la continenza e fissa un termine perentorio entro il quale le parti debbono riassumere la causa davanti al primo giudice. Se questi non è competente anche per la causa successivamente proposta, la dichiarazione della continenza e la fissazione del termine sono da lui pronunciate.

La prevenzione è determinata dalla notificazione della citazione ovvero dal deposito del ricorso”.

¹³¹ PADULA C., *ult. op. cit.*, p. 110.

¹³² MANNELLI L., *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni*, cit., p. 321.

Peraltro, è stato anche sostenuto che, data l'autonomia dei due giudizi¹³³, in caso di decisione difforme, non ci sarebbe un contrasto di giudicati in senso tecnico¹³⁴.

L'ultima ipotesi configurabile è l'eventualità che, nelle more del giudizio costituzionale, si forma il giudicato amministrativo sull'atto che aveva dato origine anche al conflitto costituzionale. In questo caso, la Corte, preso atto che gli atti censurati sono stati annullati dal giudice amministrativo, è solita concludere con una pronuncia di cessazione della materia del contendere (ordinanze nn. 53 e 168 del 2003, 160 del 2004 e 252 del 2007).

Nel caso dei conflitti da interferenza su atto giurisdizionali, che verranno trattati diffusamente nel capitolo successivo, è possibile che si verifichi, invece, un'interferenza tra il giudizio costituzionale e i successivi giudizi civili e penali¹³⁵.

I due giudizi sono diversi sia dal punto di vista soggettivo sia dal punto di vista oggettivo.

Bisogna stabilire quali siano i possibili condizionamenti che una pronuncia della Corte resa in sede di conflitto produce sui successivi giudizi comuni.

Esaminando la giurisprudenza costituzionale si può notare che la sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale fa stato tra le parti, Regione o Provincia autonoma, e Stato, ossia l'Autorità giudiziaria, che non può riadottare l'atto che aveva dato origine al conflitto.

Ciò è espresso chiaramente nella nota sentenza n. 76 del 2001 in cui si è ammesso per la prima volta l'intervento di un terzo in un giudizio per conflitto di attribuzione.

¹³³ La dottrina prevalente sostiene l'autonomia dei due giudizi. Cfr. MORELLI M. R., *Sub. art. 134, cit.*, p. 803; PIZZORUSSO A., *Conflitto*, voce, *cit.*, p. 368; VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte quarta, cit.*, p. 431; ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale, cit.*, p. 363.

¹³⁴ MORELLI M. R., *Sub. art. 134, cit.*, p. 791.

¹³⁵ Sul tema in questione, si veda, soprattutto, PADULA C., *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, cit.*, pp. 109- 123.

Cfr. anche MANGIA A., *L'accesso nei conflitti intersoggettivi, cit.*, pp. 336 e ss., e SORRENTINO F., *I rapporti tra lo Stato e le Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione*, in *Quaderni regionali*, 1987, p. 404.

La Corte chiarisce che la ragione che ha giustificato un cambiamento rispetto ad un consolidato orientamento di chiusura è costituita proprio dalla circostanza che un'eventuale accoglimento del conflitto vincolerebbe il giudice comune, che non potrebbe più riadottare l'atto impugnato: *“la valutazione sull'esistenza della garanzia svolta dalla Corte in sede di conflitto finirebbe per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune. Ove dunque si ritenesse precluso l'intervento nel giudizio costituzionale, finirebbe per risultare in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti ...”* (cons. in diritto, n. 1).

Il Giudice costituzionale ha quindi ammesso l'intervento della parte civile perché l'esito del conflitto era suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune avesse luogo. Infatti, in caso di accoglimento del ricorso e, quindi, di accertamento della non spettanza della competenza dell'autorità giudiziaria di adottare l'atto impugnato per l'operare della prerogativa *ex art. 122, comma 4 Cost.*, l'azione penale sarebbe divenuta improcedibile e la parte civile non avrebbe più avuto altri mezzi di tutela.

Diversamente, in caso di rigetto del ricorso, il giudizio penale sarebbe proseguito e la parte civile avrebbe avuto modo di far valere le proprie ragioni.

Bisogna poi osservare che un'eventuale pronuncia di rigetto del ricorso non incide sull'oggetto del giudizio comune quanto sul presupposto di esso, ossia sul potere in capo allo Stato di giudicare sulla condotta, lasciando impregiudicata la valutazione dell'Autorità giudiziaria sugli elementi costitutivi dell'illecito.

Pertanto, il magistrato procedente, nel proseguo del giudizio, o altri giudici, nelle fasi successive del processo, potranno pervenire anche ad una diversa conclusione. Ciò che sarà invece loro precluso è rimettere in discussione la non riconducibilità della condotta alla prerogativa invocata.

Anche da altri casi emerge che il giudicato costituzionale riguarda non solo l'eventuale lesività dell'atto impugnato ma l'esistenza o meno del potere giurisdizionale statale di giudicare sulla condotta oggetto del giudizio comune

e, quindi, incide sulla stessa possibilità che prosegua il giudizio comune.

Si possono richiamare i casi decisi con le sentenze nn. 292 del 2001 e 29 del 2003.

La prima pronuncia decide i conflitti sorti a seguito di due decreti emessi dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per il Trentino Alto Adige con cui era stato ordinato all'agente contabile del Consiglio regionale e del Consiglio della Provincia autonoma di Trento di depositare i conti relativi alla gestione del periodo decorrente dal 1996 al 1998.

Il Giudice costituzionale afferma che la controversia riguarda *“la spettanza alla Corte dei Conti del potere di sottoporre gli agenti contabili dei consigli al giudizio contabile”* (cons. in diritto, n. 5).

Con l'altra decisione, la Corte si pronuncia su tre conflitti sollevati dalla Regione Sardegna contro lo Stato in relazione a tre provvedimenti giudiziari che avevano dichiarato l'incompatibilità di tre consiglieri regionali e, pertanto, la loro decadenza dalla carica.

La Corte chiarisce che oggetto del giudizio non è la *“sussistenza o meno della causa di incompatibilità ... né la conseguente decadenza dalla carica di consigliere”* quanto la *“tesi secondo cui giudicare sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità ... spetterebbe esclusivamente alla competenza del Consiglio regionale medesimo, alla stessa stregua di quanto avviene per le Camere del Parlamento in base all'articolo 66 della Costituzione, ai cui sensi «ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità»”* (cons. in diritto, n. 2) e non, quindi, al potere giudiziario.

Ovviamente, se nelle more del giudizio costituzionale, il giudizio comune si conclude in senso favorevole per il consigliere regionale e, quindi, per la Regione, il giudizio per conflitto di attribuzioni tra enti diventa inam

missibile essendo venuto meno l'interesse attuale alla pronuncia della Corte¹³⁶.

¹³⁶ Si veda l'ordinanza n. 350 del 1989 con cui la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto promosso dalla Regione Toscana a seguito della richiesta per citazione direttissima emessa dal Procuratore della Repubblica di Firenze per l'udienza nei confronti di un consigliere regionale in relazione ad un'interrogazione che il medesimo avrebbe compiuto nell'esercizio delle sue funzioni insindacabili, coperte dalla tutela costituzionale di cui all'art. 122, comma 4, Cost.

La difesa erariale aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso perché concernente l'attività del Procuratore della Repubblica, che non concreta esercizio di potere giurisdizionale, trattandosi di semplice promovimento dell'azione penale.

Ad avviso dell'Avvocatura, il ricorso sarebbe poi infondato nel merito perché al consigliere regionale non sarebbe stato contestato alcun atto delle sue funzioni come elemento del delitto di diffamazione.

Con sentenza divenuta irrevocabile, il Tribunale di Firenze aveva poi assolto il consigliere dall'imputazione mossagli ritenendo che il fatto non costituiva reato e, pertanto, essendosi esaurita l'azione penale, il conflitto di attribuzione veniva dichiarato inammissibile non essendo più sorretto da un interesse attuale.

CAPITOLO 2

I conflitti tra enti su un atto giurisdizionale.

Profili sostanziali.

SOMMARIO 1. Le peculiarità e le problematiche dei conflitti tra enti aventi ad oggetto un atto giurisdizionale. Un conflitto necessariamente da interferenza. — 2. Ricorsi delle Regioni a tutela dell'autonomia regionale in tema di prerogative consiliari. — 2.1. *Il ruolo e le funzioni del Consiglio regionale dopo la riforma del Titolo V.* — 2.2. *Le prerogative consiliari.* — 2.3. *Segue. La prerogativa dell'insindacabilità del consigliere regionale ex art. 122, comma 4, Cost.* — 2.3.1. *Ambito soggettivo di operatività della prerogativa.* — 2.3.2. *Ambito oggettivo di operatività della prerogativa.* — 2.3.3. *Il presunto "effetto inibitorio" della delibera consiliare.* — 3. Ricorsi proposti dalle Regioni o dalle Province autonome contro la disapplicazione di leggi regionali da parte della magistratura.

1. Le peculiarità e le problematiche dei conflitti tra enti aventi ad oggetto un atto giurisdizionale. Un conflitto necessariamente da interferenza.

Si è già accennato al fatto che, in base al modello di conflitto di attribuzione tra enti pensato dal legislatore e accolto dalla Corte costituzionale nella sua prima giurisprudenza – quello del conflitto da usurpazione o da

vindicatio potestatis –, lo Stato o le Regioni potevano adire la Corte solo per contestare la spettanza di una competenza esercitata dall'altro ente rivendicandola a sé e, pertanto, non erano configurabili conflitti tra le Regioni e il potere giudiziario dal momento che queste non potevano certo mettere in discussione l'appartenenza del potere giudiziario allo Stato, rivendicandolo ad esse stesse.

Con il riconoscimento dell'istituto dei conflitti da interferenza operato dalla Corte con la sentenza n. 66 del 1964¹³⁷, l'atto giurisdizionale diviene uno dei possibili oggetti del conflitto tra enti e il conflitto “*non è più interno all'amministrazione (statale e regionale), ma si pone tra l'amministrazione (regionale) e il potere giudiziario*”¹³⁸.

Attraverso questo rimedio le Regioni o le Province autonome possono impugnare un atto giurisdizionale sindacando in concreto l'esercizio del potere giudiziario, o per vizi del procedimento o per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso.

Tuttavia, l'estensione a questa nuova tipologia di conflitti, che sarebbero un *tertium genus* tra i conflitti tra poteri dello Stato e quelli tra enti¹³⁹, della stessa disciplina processuale del conflitto tra enti pensata per un'ipotesi diversa, quella, appunto dei conflitti da *vindicatio potestatis*, ha fatto sorgere, nella concreta applicazione, due problemi che non hanno ancora trovato una risposta adeguata.

In primo luogo, il problema della rappresentanza in giudizio e della difesa del potere giudiziario, che, pur essendo un ordine autonomo e indipendente da qualsiasi altro potere, sta in giudizio tramite il Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹³⁷ Si tratta del primo caso in cui la Corte, chiamata a dover giudicare su di un conflitto tra enti avente ad oggetto un atto giurisdizionale, accoglie il ricorso regionale.

Il caso trae origine dal ricorso proposto dalla Regione Sicilia avverso un'ordinanza del Consiglio di Giustizia amministrativa che aveva sospeso l'esecuzione di un provvedimento del Presidente dell'Assemblea siciliana con cui era stata negata l'ammissione al concorso per quattro posti di segretariato e contro una pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni unite che, decidendo su un'altra controversia, aveva dichiarato la competenza del medesimo Consiglio sempre con riguardo a provvedimenti dell'Assemblea regionale in materia di pubblico impiego.

¹³⁸ ROMBOLI R., *Storia di un conflitto partito tra enti e arrivato tra poteri*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, p. 589.

¹³⁹ GRASSO G., *Il conflitto di attribuzione tra le Regioni e il potere giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 189 e 196.

In secondo luogo, quello dei limiti del controllo che la Corte può operare con riguardo all'atto giurisdizionale che non può tramutarsi in un giudizio di appello contro i provvedimenti giudiziari. In sostanza, le Regioni possono lamentare un difetto assoluto di giurisdizione, ma non la commissione da parte dell'Autorità giudiziaria di *errores in iudicando* (cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 285 del 1990, 99 del 2001, 2 e 290 del 2007).

Questi due aspetti di natura processuale verranno trattati diffusamente nel capitolo successivo.

Considerando la giurisprudenza costituzionale sui conflitti da interferenza tra Regioni e potere giudiziario, si evince che i casi più interessanti possono essere ricondotti essenzialmente a due fattispecie¹⁴⁰: da un lato, le controversie in cui le Regioni impugnano l'atto giurisdizionale con cui è stata disapplicata una legge regionale, dall'altro, i conflitti con cui le Regioni agiscono per tutelare la loro autonomia lamentando un'illegitima interferenza da parte dell'Autorità giudiziaria che ha invaso il campo delle prerogative consiliari. Questa ipotesi è quella più rilevante, anche per il numero delle pronunce emesse dalla Corte, e, come si vedrà, presenta, a sua volta, una serie di problematiche.

2. Ricorsi delle Regioni a tutela dell'autonomia regionale in tema di prerogative consiliari.

Se si esamina la giurisprudenza costituzionale in tema di conflitti tra enti su atto giurisdizionale, si può notare che nella maggior parte dei casi le Regioni ricorrono alla Corte costituzionale contro lo Stato per censurare un

¹⁴⁰ Altre fattispecie, che non verranno esaminate analiticamente, riguardano le controversie in tema di adozione di atti di indirizzo politico amministrativo destinati a sovrapporsi alle competenze degli organi regionali (cfr. GRASSO G., *Il conflitto di attribuzione tra le Regioni e il potere giudiziario*, cit., pp. 48 e ss.), i conflitti in cui le Regioni invocano una sorta di autodichia (sent. n. 66 del 1964) e quelli aventi ad oggetto atti giurisdizionali che abbiano interferito con funzioni amministrative delle Regioni (sentt. nn. 70 del 1985, 2 del 1988, 99 e 175 del 1991).

provvedimento adottato da un'Autorità giudiziaria da cui sarebbe derivata una lesione delle garanzie attribuite ai consiglieri regionali e, in particolare, di quella dell'insindacabilità consiliare *ex art. 122, comma 4, della Costituzione*.

Le prerogative consiliari sono previste per tutelare l'autonomia e l'indipendenza che la Costituzione riserva al Consiglio regionale e per garantire da qualsiasi interferenza la libera formazione della volontà politica.

Come si vedrà, ai consueti problemi che derivano dalla configurazione dei conflitti su atto giurisdizionale si aggiunge il fatto che legittimato a sollevare il conflitto è il Presidente della Giunta regionale, su delibera della Giunta, organi che, oltre ad essere espressione della maggioranza, sono diversi da quello a tutela del quale sono previste le prerogative.

Prima di analizzare le pronunce sui conflitti in tema di prerogative, è opportuno procedere ad una breve disamina del ruolo che il Consiglio regionale ricopre nell'ambito dell'assetto istituzionale regionale in seguito alle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 e alle funzioni che l'organo regionale è chiamato a svolgere. Si metteranno in luce le differenze sussistenti tra Consiglio regionale e Parlamento, che riflettono la differente posizione costituzionale delle Regioni e dello Stato, e dalle quali discende l'impossibilità – che perdura anche dopo la riforma del Titolo V –, di estendere ai consiglieri regionali tutte le garanzie riconosciute ai parlamentari.

Verrà poi trattato lo *status* dei consiglieri regionali e, quindi, si esamineranno le sentenze pronunciate sui conflitti in tema di insindacabilità *ex art. 122, comma 4, Cost.*, che verranno considerate sotto tre diversi profili: l'ambito soggettivo di estensione della prerogativa, quello oggettivo e gli effetti delle eventuali delibere “inibitorie” spesso adottate dal Consiglio regionale.

2.1. Il ruolo e le funzioni del Consiglio regionale dopo la riforma del Titolo V.

Prima della revisione costituzionale, la Costituzione lasciava alle Regioni limitati margini di scelta, imponendo che il Presidente e i membri della

Giunta venissero eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti (cfr. il previgente art. 122, comma 5, Cost.) e, di conseguenza, tutti gli Statuti del 1971 si erano orientati verso forme di governo di tipo assembleare¹⁴¹, caratterizzate da un potenziamento del ruolo del Consiglio, a cui spettava la definizione dell'indirizzo politico attraverso la nomina del Presidente e dei membri della Giunta.

La Giunta veniva considerata come una sorta di comitato esecutivo della volontà consiliare¹⁴², che doveva dare attuazione alle leggi e ai regolamenti adottati dal Consiglio, nel quadro di un indirizzo politico già deciso. Tuttavia, nella prassi, crebbe il ruolo delle Giunte¹⁴³ e l'intervento consiliare finiva spesso per tradursi in una mera ratifica delle soluzioni a cui era giunto l'organo esecutivo.

Per dare una risposta alla crisi degli esecutivi regionali, divenuti sempre più instabili¹⁴⁴, viene emanata la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1¹⁴⁵, che ha modificato gli artt. 121, 122, 123, 126 della Carta costituzionale

¹⁴¹ Parallelamente, nelle Regioni a Statuto speciale, venne adottata una forma di governo tendenzialmente parlamentare: alla determinazione della funzione di indirizzo concorrevano Consiglio e Giunta e questa, appena nominata, si doveva presentare davanti al Consiglio per ottenerne la fiducia.

¹⁴² CAVALERI P., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 60.

¹⁴³ CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 136.

¹⁴⁴ Cfr. la sent. n. 2 del 2004: "... *L'esame dei lavori preparatori di questa legge costituzionale e la sua titolazione evidenziano con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali ... Tale scelta per una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta ... pur imposta temporaneamente al sistema politico regionale ed anche indicata come «normale» possibilità di assetto istituzionale ...*" (cons. in diritto, n. 4).

¹⁴⁵ Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 in tema di "*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 22 dicembre 1999.

Due anni più tardi, viene emanata la Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 che reca "*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1 febbraio 2001, che prevede anche per le Regioni speciali lo stesso modello *standard* e la possibilità di derogare ad esso con legge statutaria.

Finora, solo la Regione Friuli- Venezia Giulia ha cercato di prevedere una forma di governo differente. Nel marzo 2002 il Consiglio regionale della predetta Regione aveva approvato una legge statutaria che prevedeva che il corpo elettorale avrebbe solo indicato ma non eletto direttamente il Presidente della Giunta, che continuava ad essere eletto dal Consiglio regionale. Tale organo avrebbe anche potuto sostituire il Presidente approvando una mozione di sfiducia costruttiva con cui sarebbe stato designato il nuovo capo dell'esecutivo regionale. Nel settembre dello stesso anno si tenne un *referendum* che impedì la promulgazione della

prevedendo un modello di forma di governo, ispirato al principio maggioritario, che è caratterizzato dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale¹⁴⁶.

L'art. 122, comma 5, Cost. rimette, però, agli statuti la possibilità di determinare una forma di governo differente che è comunque soggetta ad alcuni limiti. In primo luogo, il nuovo art. 123, comma 1, Cost. stabilisce che lo statuto, nel prevedere la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, debba operare “*in armonia con la Costituzione*”¹⁴⁷ e, quindi, dovranno vigere i principi che sono espressione della forma di Stato accolta dalla Carta costituzionale, quali la separazione dei poteri, il suffragio universale, la generalizzazione dei diritti civili, politici e sociali, il carattere necessariamente temporaneo delle cariche e, infine, il divieto di forme organizzative che preventivamente evitino il formarsi di una maggioranza¹⁴⁸. In secondo luogo, qualunque modello venga adottato, devono comunque essere rispettati alcuni vincoli costituzionali, concernenti l'individuazione degli organi necessari nonché alcune delle loro competenze e taluni aspetti dei rapporti intercorrenti tra loro¹⁴⁹.

legge e nella legge successivamente approvata fu previsto il modello di forma di governo indicato nella Carta costituzionale.

¹⁴⁶ È difficile dare una definizione del modello di forma di governo tipizzata dalla riforma del Titolo V, che, finora, è stata adottata da tutti i nuovi statuti già entrati in vigore (cfr. gli Statuti delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Abruzzo, Lombardia).

Si è osservato che non essendo riconducibile a nessun modello tradizionale, appare come una sorta di “ibrido”, la cui peculiarità è costituita proprio dall'elezione popolare del Presidente della Giunta. Cfr. CAVALERI P., *Diritto regionale*, cit., p. 48, e ROLLA G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 153.

¹⁴⁷ Sul concetto di “armonia con la Costituzione”, si veda la sent. n. 304 del 2002: “L'articolo 123 ... assoggetta attualmente la potestà statutaria regionale al solo limite dell'«armonia con la Costituzione» con formulazione meno stringente di quella precedente, che richiedeva anche l'armonia con le «leggi della Repubblica»... Il riferimento all'«armonia», lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito” (cons. in diritto, n. 5).

¹⁴⁸ CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 264.

¹⁴⁹ In particolare, il Presidente della Giunta regionale deve cumulare in ogni caso anche la funzione di Presidente della Regione in quanto l'art. 121, comma 4, dispone che ad esso spetta la rappresentanza della Regione; di conseguenza, è impedita la previsione di forme di governo che scindano la carica di *leader* dell'esecutivo da quella di Presidente dell'ente.

Va poi precisato che la capacità di deroga di cui si è detto non opera all'interno del modello predisposto dalla Costituzione, ma vale solo a consentire che le Regioni se ne discostino¹⁵⁰. Infatti, se gli statuti confermano la scelta privilegiata dalla Costituzione e, quindi, mantengono l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, devono essere rispettati i vincoli contenuti negli artt. 122, comma 5, e 126, comma 3, Cost. Più precisamente, l'art. 122, comma 5, prevede che gli assessori vengano nominati e revocati dal Presidente mettendoli in tal modo a disposizione della linea politica che si è venuta a creare nel raccordo tra Presidente e corpo elettorale. L'art. 126 disciplina, invece, il rapporto tra Presidente della Giunta e Consiglio, che è retto dal principio del cd. *simul stabunt simul cadent*, in virtù del quale qualsiasi ipotesi di cessazione del Presidente della Giunta determina altresì lo scioglimento anticipato del Consiglio¹⁵¹, il che rende nei fatti praticamente impossibile l'ipotesi una sfiducia consiliare.

Soffermandosi sul ruolo rivestito dal Consiglio regionale si può notare che nel passaggio dalla forma di governo assembleare a quella attuale "tipica" è venuta meno la centralità di tale organo¹⁵², che non è più il principale fautore

¹⁵⁰ BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 87.

¹⁵¹ Nel meccanismo del *simul stabunt simul cadent* è implicita una presunzione di fiducia tra Presidente e Consiglio nel momento genetico, la quale è rafforzata dalla contestualità delle rispettive elezioni.

Sul punto, cfr. la sent. n. 12 del 2006, cons. in diritto, n. 4: "... *La presenza del citato aggettivo (eletto) indica un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare ... Il corpo elettorale investe contemporaneamente il Presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo e di controllo nei confronti del Presidente e della Giunta, sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori. Il principio funzionale largamente noto con l'espressione aut simul stabunt aut simul cadent esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio ...*" e n. 5: "... *È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia ... che non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione*".

¹⁵² Si è affermato che il cambiamento del ruolo del Consiglio regionale mostra i tratti più peculiari del mutamento del disegno di regionalismo italiano dalla Costituzione originaria ad oggi. Cfr. ANGELINI F., *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in BIFULCO R. (a cura di),

dell'indirizzo politico e si è, invece, valorizzato il ruolo della Giunta e del Presidente della Giunta.

Il rafforzamento dell'esecutivo non ha, comunque, svilito il ruolo del Consiglio, che è l'organo rappresentativo della Regione, a cui spetta anzitutto, la potestà legislativa¹⁵³. Il Consiglio regionale ha competenza legislativa nelle materie di competenza concorrente e residuale *ex art.* 117, commi 3 e 4, ed è titolare del potere di iniziativa legislativa ordinaria, in quanto ha la facoltà di presentare al Parlamento proposte di legge per tutte le materie che hanno rilevanza per la Regione. Ulteriori competenze legislative sono attribuite alla Regione e, quindi, ai Consigli, dagli ultimi due commi dell'art. 117 Cost. ai sensi dei quali: *“La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni ...”* e *“Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”*. Spetta inoltre al Consiglio provvedere all'approvazione e alla modifica dello Statuto, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti, secondo il procedimento disciplinato dal nuovo art. 123 Cost.¹⁵⁴.

Pur non essendo più funzioni consiliari tipiche le funzioni regolamentari, che, salvo alcune eccezioni¹⁵⁵, spettano ora alla Giunta¹⁵⁶, il Consi-

Statuti di seconda generazione- Regioni alla prova della nuova autonomia, Giappichelli, Torino, 2006, p. 95.

¹⁵³ Il nuovo art. 121, comma 2, Cost. prevede infatti che *“Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi”*.

¹⁵⁴ Cfr. i commi 2 e 3 dell'art. 123 Cost.: *“Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi”*.

¹⁵⁵ Cfr. lo Statuto della Regione Marche che mantiene in capo al Consiglio la potestà regolamentare.

¹⁵⁶ È stato osservato che la separazione tra potere legislativo e potere regolamentare ha creato le premesse per un miglioramento della qualità della legislazione regionale; infatti, in passato, la compresenza delle due funzioni in capo ai Consigli regionali aveva determinato uno scarsissimo uso del potere regolamentare, inducendo gli stessi a privilegiare lo strumento legislativo con il risultato di un'inflazione di “leggine” regionali. Cfr. BIN R., *Reinventare i*

glio ha comunque mantenuto rilevanti compiti di amministrazione attiva, dovendosi occupare dell'amministrazione degli uffici e dei servizi dell'ente regionale e dell'organizzazione del personale regionale.

Il Consiglio svolge poi funzioni di indagine e di inchiesta¹⁵⁷, che esercita tramite commissioni consiliari appositamente costituite, e può ricorrere ad indagini conoscitive e alla consulenza di esperti.

Un'altra funzione consiliare di fondamentale importanza è il controllo sull'operato del Presidente della Giunta e su quello della Giunta che trova fondamento nel rapporto fiduciario che lega il Consiglio regionale al Presidente della Giunta.

Altre attribuzioni consiliari sono previste dagli artt. 132 e 133, ai sensi dei quali il Consiglio deve esprimere il parere sulla fusione di Regioni esistenti e sulla creazione di nuove Regioni, sul mutamento delle circoscrizioni provinciali e sull'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione e, infine, sul distacco di Province e Comuni da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra. Inoltre, cinque Consigli regionali possono richiedere il *referendum* abrogativo nei confronti di una legge o di un atto con forza di legge *ex art. 75*, comma 1, Cost. e il *referendum* sulle leggi di revisione costituzionale e sulle altre leggi costituzionali *ex art. 138*, comma 2 Cost.

Un'altra attribuzione costituzionale è la possibilità di partecipare attraverso propri delegati all'elezione del Presidente della Repubblica, come prevede l'art. 83, comma 2, Cost.

Si deve, da ultimo, ricordare che entro il 31 dicembre di ogni anno, l'organo consiliare deve approvare il bilancio di previsione della Regione redatto dalla Giunta. Il bilancio preventivo è la legge che determina l'importo delle entrate e delle spese riguardo l'anno finanziario settore per settore, fornendo, così, alla Giunta lo strumento necessario per la realizzazione del suo programma politico ed amministrativo. In mancanza di tale approvazione, che

Consigli, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 465, e BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *op. cit.*, p. 101.

¹⁵⁷ Nell'ambito di queste funzioni, si avvale di vari strumenti, alcuni tipici della tradizione parlamentare, come le interrogazioni e le interpellanze, e altri nuovi, la cui determinazione è rimessa agli statuti. Questi strumenti sono attribuiti all'intero Consiglio, alle singole commissioni consiliari o anche direttamente ai singoli consiglieri, ai quali è riconosciuto il diritto a ricevere informazioni da parte degli uffici e delle aziende regionali.

avviene tramite legge regionale, il Consiglio può autorizzare la Giunta ed il Presidente all'esercizio provvisorio che non può superare tre o quattro mesi. Inoltre, entro il 31 luglio di ogni anno, l'organo consiliare deve approvare il bilancio consuntivo della Regione per l'esercizio dell'anno precedente¹⁵⁸.

Per l'esercizio di tali funzioni è attribuita al Consiglio regionale nel suo complesso una rilevante autonomia, sia sotto il profilo amministrativo e contabile – in quanto ha un proprio bilancio distinto da quello della Regione, dispone di proprio personale e può gestire i propri fondi-, sia sotto il profilo organizzativo – in quanto gli è riconosciuto il potere di darsi un proprio regolamento interno.

All'indomani della riforma del Titolo V – che ha invertito, all'art. 117 Cost., il criterio di attribuzione della competenza legislativa e ha equiparato, all'art. 114 Cost., lo Stato e le Regione quali articolazioni della Repubblica¹⁵⁹ – ci si poteva chiedere se poteva dirsi superata quella giurisprudenza costituzionale che, negli anni Sessanta, aveva definito le Regioni quali “*enti con fini predeterminati e inderogabilmente fissati*” (sent. n. 56 del 1964, cons. in diritto, n. 3) a cui la Costituzione riservava un’“*ampia autonomia*” che, però, “*non è da confondere con la sovranità che resta attribuito dello Stato*” (sent. n. 66 del 1964, cons. in diritto, n. 3) e che, di conseguenza, aveva avuto modo di precisare che non vi poteva essere una piena assimilazione tra le funzioni conferite ai Consigli regionali e alle Camere perché mentre le prime apparivano “*manifestazione di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata*” le seconde erano “*espressione del potere di indirizzo politico generale, alla determinazione del quale il Parlamento, anche attraverso la legislazione, partecipa*” (sent. n. 66 del 1964, cons. in diritto, n. 3).

L'organo di giustizia costituzionale, in alcune pronunce successive al 2001 (sentt. nn. 106 e 306 del 2002 e n. 365 del 2007), ha fugato ogni possibile dubbio, ribadendo che, tuttora, Parlamento e le Assemblee regionali hanno una differente natura.

¹⁵⁸ BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *op. cit.*, p. 103.

¹⁵⁹ Cfr. l'art. 114, comma 1, Cost.: “*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”. Il previgente art. 114 Cost. prevedeva invece che “*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*”.

Con le due pronunce del 2002 il Giudice delle leggi, accogliendo due ricorsi statali, ha imposto il divieto di attribuire al Consiglio regionale il *nomen* “Parlamento”. Nel primo caso, il Consiglio regionale della Liguria aveva previsto che in tutti i propri atti comparisse la dizione “*Parlamento della Liguria*”; nell’altro, il Consiglio regionale delle Marche aveva introdotto, con una delibera legislativa statutaria, la doppia dizione anche per i consiglieri, nominandoli “*Deputati delle Marche*”¹⁶⁰.

Soffermandosi in modo particolare sulla sentenza n. 106 del 2002, si può notare che la Corte, pur accogliendo le censure erariali, contesta la tesi della difesa statale che aveva sostenuto che la *ratio* dell’esclusività della denominazione attribuita alle Camere risiederebbe nel fatto che esse rappresentano la sede esclusiva della sovranità popolare.

La Corte avverte l’esigenza di ridisegnare il concetto di sovranità per evitare che tale principio venga racchiuso in “*schemi troppo angusti e storicamente inattendibili*”. Per il Giudice costituzionale, il rapporto tra Parlamento e sovranità popolare, sebbene inconfutabile “*portato dei principi democratici-rappresentativi*”, non può più essere ricostruito nei termini di “*relazione di identità*”, non dovendosi dimenticare né il “*nuovo orizzonte dell’Europa*” né la previsione di cui all’art. 1, comma 2, Cost., che, nello stabilire che la sovranità appartiene al popolo, “*impedisce di ritenere che vi siano sedi o luoghi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi*” in quanto ne è permeata l’intera intelaiatura costituzionale (cons. in diritto, n. 3).

¹⁶⁰ È stato sottolineato che questo tentativo “*mirava a conseguire risultati non meramente formali, ma sostanzialmente rilevanti, iscrivendosi in un processo di revisione dell’organizzazione dello Stato e del potere pubblico ... si pensi all’uso finora semplicemente giornalistico di definire “Governatori” i Presidenti delle Giunte regionali*”. Cfr. CUOCOLO F., *Parlamento nazionale e “parlamenti” regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 874.

Si è poi osservato che, nel periodo attuale di assestamento, “*può ben capirsi il tentativo condotto dalle regioni ... di forzare la lettera dell’art. 121 Cost. arrivando a qualificare il proprio organo legislativo alla stregua di una camera rappresentativa nel senso più classico del termine, al fine presentare il consiglio in una prospettiva di identificazione esclusiva con gli interessi politici della collettività che esiste all’interno del territorio della regione*”, ma un tale tentativo è comprensibile solo a livello politico. Cfr. MANGIA A., *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 887.

In particolare, viene precisato che “*le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi ... si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali*”. Infatti, la riforma del Titolo V ha delineato “*un nuovo modo d’essere delle autonomie*”, che sembra essere avvalorato dal nuovo art. 114 Cost., nel quale “*gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare*”. Quindi, come è stato osservato¹⁶¹, anche il sistema delle autonomie ridisegnato dalla revisione costituzionale troverebbe il suo primo fondamento nell’attribuzione al popolo del potere sovrano.

La Corte chiarisce che la *ratio* della riserva esclusiva della denominazione di “Parlamento” alle Camere deve, invece, essere rintracciata nella peculiare forza connotativa della parola che impedirebbe “*ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo nomen*” (sent. n. 106 del 2002, cons. in diritto, n. 4.)¹⁶².

¹⁶¹ BURATTI A., *Sovranità popolare e rappresentanza regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, p. 2233.

¹⁶² È stato sostenuto che, alla luce di questa pronuncia, parrebbe che il problema dell’eventuale analogia tra la posizione costituzionale delle Camere e quella del Consiglio regionale non abbia nulla a che vedere con la presunta titolarità della sovranità. Cfr. GIUPPONI T.F., *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1087: “*Pare ... che la Corte evochi un concetto di sovranità più lato, che nasce idealmente dal popolo per arrivare a permeare di sé l’intera Repubblica, e che non si identifica «meccanicisticamente» con gli apparati rappresentativi dello Stato*”.

Rileverebbero, invece, la posizione esclusiva che il Parlamento ricopre nell’assetto costituzionale e il carattere tipico e infungibile della rappresentanza nazionale o, comunque, la natura totale o locale degli interessi coinvolti e rappresentati. Cfr. MANGIA A., *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, cit., pp. 887- 888, per l’Autore “*La rappresentanza finisce con il trasformarsi nello strumento che realizza l’identità tra popolo e organizzazione*” e ancora: “*la rappresentanza popolare...è condivisa tra Parlamento e consigli regionali in una prospettiva di reciproca integrazione*”.

Cfr. ZANON N. *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 884: “*il Parlamento nazionale è il luogo della sintesi politico- rappresentativa, mentre i Consigli regionali non possono che essere solo assemblee «parziali»*”. Secondo Zanon, con questa pronuncia, la Corte ha voluto affermare che “*L’accrescimento delle competenze legislative non sposta in nulla la natura dei Consigli regionali*”. Viene, poi, sottolineato che, in questo modo, si esalta il ruolo unitario del

Con la successiva sentenza n. 274 del 2003, rigettando l'eccezione preliminare sollevata dalla Regione Sardegna secondo cui il nuovo assetto costituzionale delle autonomie escluderebbe che lo Stato possa continuare a denunciare le leggi regionali per qualunque vizio di costituzionalità, la Corte costituzionale ha modo di ribadire che l'art. 114 Cost. “*non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati*”, che continuano a disporre di “*poteri profondamente diversi tra loro*” (cons. in diritto, n. 2.1.). Infatti, il potere di revisione costituzionale spetta solo allo Stato e la potestà legislativa è riservata allo Stato e alle Regioni e non ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province.

La Corte precisa, quindi, che anche dopo la novella del 2001 lo Stato si trova in una posizione peculiare “*desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e*

Parlamento, che non deve più “*occuparsi di minuzie*”, bensì “*concentrarsi sulle scelte realmente capitali per l'intera Nazione*”.

A ben vedere, infatti, la Corte non arriva a negare la differenza di posizione tra Camere e Consigli regionali, ma sembra ancorarla al diverso ruolo che assumerebbero nell'assetto costituzionale le assemblee rappresentative nazionali e quelle regionali. Così, GIUPPONI T.F., *Le prerogative dei consiglieri regionali*, cit., p. 1088.

Parte della dottrina ha osservato che questo cambiamento nel modo di intendere la natura del Parlamento e dei Consigli regionali potrebbe avere significative ricadute nella definizione delle garanzie degli organi legislativi regionali, con delle conseguenze quanto meno contraddittorie.

Da un lato, viene osservato che, se si riconosce una differenza peculiare alla rappresentanza nazionale e si arriva a sganciare le assemblee legislative regionali dal pilastro dell'art. 67 Cost., si finisce per privarle della capacità di rappresentare, sia pure *pro quota*, la Nazione e così la garanzia del divieto del mandato imperativo, attribuita ai consiglieri regionali dai nuovi Statuti regionali, perderebbe un appiglio costituzionale. Cfr. BURATTI A., *Sovranità popolare e rappresentanza regionale*, p. 2235.

Dall'altro, invece, c'è chi si chiede se è ancora possibile continuare a negare la possibilità di estendere ai consiglieri regionali, oltre i casi espressamente previsti dalla Costituzione, le garanzie parlamentari, in quanto questa limitazione era basata, appunto, sulla dicotomia sovranità- autonomia costituzionalmente garantita. Cfr. SACCO F., *Consigli regionali e “verifica dei poteri” tra autonomia e sovranità*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, pp. 245- 248. L'Autore arriva a queste conclusioni nel commento alla sentenza n. 29 del 2003, con cui la Corte nega la possibilità di estendere ai Consigli regionali il giudizio definitivo sui titoli di ammissione e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, sulla base del principio sancito dall'art. 24 Cost. secondo cui la tutela giurisdizionale è garantita a tutti ed è affidata agli organi costituzionali dagli art. 101 e ss. Cost. Nel punto n. 3 del considerato in diritto, la Corte afferma che: “*la conclusione che qui si tiene ferma non si radica in una ipotetica differenza di “natura” o di funzioni fra assemblee elettive nazionali e regionali – espressione entrambe della sovranità popolare (cfr. sentenza n. 106 del 2002) – che precluda di per sé l'estensione alle seconde di norme e principi validi per le prime*”.

dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento” (cons. in diritto, n. 2.1.).

La pronuncia in cui la Corte ha affermato con maggior rigore la differente posizione costituzionale conferita dall'ordinamento costituzionale allo Stato e alle Regione è, forse, la sentenza n. 365 del 2007 con cui viene accolto il ricorso proposto dal Governo in relazione alla rubrica e ad alcune disposizioni della legge sarda n. 7 del 2006, che aveva istituito una Consulta incaricata di provvedere all'elaborazione del nuovo Statuto¹⁶³.

Il Governo, lamentando la violazione degli artt. 1, comma 2, 5 e 114 della Carta costituzionale, nonché dell'art. 1 dello Statuto speciale, aveva contestato l'utilizzo nella legge dell'espressione “*autonomia e sovranità del popolo sardo*” e, più in generale, del termine “*sovranità*”.

La Corte costituzionale, entrando nel merito della questione, come si è detto, accoglie il ricorso statale ritenendo infondati due argomenti sostenuti dalla difesa regionale ossia la pretesa di ricondurre “*l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali*” e “*la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in*

¹⁶³ Si tratta della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 maggio 2006, n. 7, in tema di “*Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo*”.

Le disposizioni censurate sono l'art. 1 comma 1, e l'art. 2, comma 2, lett. a), e comma 3, della legge in questione che prevedono, rispettivamente, che “*Il Consiglio regionale istituisce una Consulta per l'elaborazione di un progetto organico di nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo, al fine di assicurare la più ampia partecipazione della comunità regionale e dei sardi residenti fuori dall'Isola ed il concorso delle autonomie locali*” (art. 1, comma 1) e che l'articolato del progetto debba rispettare i “*principi e caratteri della identità regionale; ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuando idonee forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse alla specificità dell'isola*” (art. 2, comma 2, lettera a) e che lo stesso testo possa indicare “*ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale*” (art. 2, comma 3).

conseguenza ... del processo di integrazione europea". Ad avviso della Corte, infatti, a tale "[p]rocesso istituzionale ... non può certo paragonarsi l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001" (cons. in diritto, n. 6).

Per il Giudice delle leggi, la legge regionale mirerebbe ad attribuire alla Regione *"un ordinamento ... caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico"* e l'uso del termine "sovranità" varrebbe a *"connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con l'ordinamento dello Stato"* (cons. in diritto, n. 6).

Inoltre, l'uso dei termini autonomia e sovranità nel medesimo testo darebbe luogo ad un vero e proprio ossimoro perché si tratta di *"concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico"* e, in particolare, il secondo termine risulterebbe del tutto estraneo *"alla configurazione di fondo del regionalismo delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali"* anche successivamente alla riforma del Titolo V, che, come chiarito nella precedente pronuncia del 2003, non ha pienamente equiparato i diversi soggetti istituzionali che compongono l'ordinamento repubblicano (cons. in diritto, n. 7).

Infine, la Corte afferma che, nonostante la non vincolatività dei contenuti della proposta della Consulta regionale né per il Consiglio regionale né per il legislatore costituzionale, deve dichiarare l'incostituzionalità della rubrica delle legge sarda e delle disposizioni impugnate, perché la proposta medesima potrebbe determinare *"una pressione impropria sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale"* (cons. in diritto, n. 8).

Da questa disamina, si evince, quindi, che tuttora non vi può essere una piena assimilazione tra Parlamento e Consigli regionali. Oltre ad essere certamente diversa la posizione costituzionale dei due organi in quanto il Consiglio regionale è solo un organo di rilievo costituzionale, mentre il Parlamento è un organo costituzionale ed è un potere dello Stato, la differenza principale tra Parlamento e Consiglio regionale risiede, però, nella natura di

quest'ultimo, che è dotato di autonomia che, sebbene costituzionalmente garantita, non può assurgere alla sovranità di cui è espressione il Parlamento.

2.2. *Lo status dei consiglieri regionali.*

Per consentire ai consiglieri regionali il libero esercizio delle loro funzioni di rappresentanza politica, sono ad essi attribuite alcune prerogative, modellate sulle corrispondenti prerogative parlamentari: l'insindacabilità di cui all'art. 122, comma 4, Cost., che verrà trattata nel paragrafo successivo, il divieto del mandato imperativo e, infine, la garanzia di un'indipendenza economica.

Il principio del divieto del mandato imperativo non è previsto direttamente dalla Costituzione, ma è stabilito dagli Statuti speciali, dalla legge n. 108 del 1968 e ora anche dalla legge n. 165 del 2004 e dai nuovi Statuti ordinari¹⁶⁴.

In analogia con quanto disposto per i parlamentari dall'art. 67 Cost., ai sensi del quale ogni membro del Parlamento, nell'esercitare le sue funzioni, opera per conto della Nazione, anche i consiglieri non sono legati da alcun vincolo al partito nella cui lista sono stati candidati e rappresentano la Regione nel suo complesso, non soltanto la circoscrizione che li ha eletti¹⁶⁵.

Inoltre, gli Statuti riconoscono ai consiglieri la garanzia di una certa indipendenza economica, paragonabile a quella di cui godono i parlamentari *ex art. 69 Cost.* che dispone che *“I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge”*.

¹⁶⁴ Cfr. artt. 29, comma 1, dello Statuto della Regione Abruzzo, 22, comma 1, della proposta di legge statutaria della Basilicata, 24, comma 1, dello Statuto della Calabria, 28, comma 1, dello Statuto della Campania, 27, comma 2, dello Statuto dell'Emilia-Romagna, 29, comma 1, dello Statuto del Lazio, 30 dello Statuto della Liguria, 13, comma 1, dello Statuto della Lombardia, 16, comma 1, dello Statuto delle Marche, 18, comma 2, dello Statuto del Piemonte, 38, comma 1, della Regione Puglia, 9, comma 1, dello Statuto della Toscana, 57, comma 1, dello Statuto dell'Umbria.

¹⁶⁵ Secondo Paladin, giuridicamente l'appartenenza a un determinato partito o gruppo elettorale non assume rilievo nell'ordinamento. Cfr. PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, p. 307.

Le disposizioni statutarie¹⁶⁶ affidano alle leggi regionali la determinazione del trattamento economico, che può consistere in un'indennità di presenza, secondo il criterio a suo tempo indicato dalla legge Scelba del 1953, in rimborsi delle spese sostenute, in forme di previdenza o anche in un'entrata mensile che può essere rapportata all'indennità parlamentare (cfr. art. 30, comma 5, dello Statuto della Regione Emilia Romagna¹⁶⁷). Lo Statuto della Regione Toscana (art. 9, comma 7) prevede l'attribuzione al consigliere di un assegno vitalizio.

Inoltre, per ragioni di opportunità politica, sono poi previsti due impedimenti elettorali: l'incompatibilità e l'ineleggibilità.

L'incompatibilità impone il divieto di esercitare contemporaneamente funzioni connesse a due uffici e, quindi, l'obbligo di liberarsi della carica incompatibile dopo l'elezione, pena la decadenza da consigliere, mentre l'ineleggibilità tende ad evitare qualsiasi interferenza nello svolgimento delle elezioni e nello svolgimento del mandato, escludendo alcune categorie di persone dall'accesso ad un ufficio elettivo e impedendo la validità delle elezioni di questi, se non è rimossa prima della presentazione delle candidature.

Al riguardo, l'art. 122, comma 1, dispone che: *“Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”*. Il secondo comma, poi, prevede i casi di incompatibilità esterna, stabilendo che: *“Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad*

¹⁶⁶ Cfr. artt. 30, comma 4, dello Statuto della Regione Abruzzo, 22, comma 5, della proposta di legge statutaria della Basilicata, 24, comma 3, dello Statuto della Calabria, 32, dello Statuto della Campania, 30, comma 5, dello Statuto dell'Emilia-Romagna, 28, comma 4, dello Statuto del Lazio, 32 dello Statuto della Liguria, 13, comma 7, dello Statuto della Lombardia, 16, comma 5, dello Statuto delle Marche, 18, comma 5, dello Statuto del Piemonte, 40 della Regione Puglia, 9, comma 7, dello Statuto della Toscana, 58 dello Statuto dell'Umbria.

¹⁶⁷ Cfr. art. 30, comma 5, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna: *“Ai consiglieri sono corrisposte indennità stabilite dalla legge regionale, nonché diarie, rimborsi e quant'altro previsto, in conformità e rapporto per i membri della Camera dei deputati, in base a deliberazioni dell'ufficio di presidenza dell'assemblea pubblicate nel Bollettino ufficiale della Regione”*.

*altra Giunta regionale*¹⁶⁸, ovvero al Parlamento europeo”. Ai casi elencati nell’art. 122, comma 1, si aggiungono i casi di incompatibilità per le cariche di componente del CSM *ex art.* 104, comma 7, Cost. e di giudice costituzionale *ex art.* 135, comma 6, Cost.

Dal combinato disposto degli artt. 122, comma 1, e 123, comma 1, Cost. sono emersi fin dagli inizi alcuni problemi interpretativi. Infatti sembrerebbe che i casi di incompatibilità esterna attengano alla materia elettorale che è oggetto di competenza legislativa concorrente; sarebbe, invece, di competenza statutaria la definizione dei casi di compatibilità interna, ossia il divieto di assommare in capo alla stessa persona le cariche di consigliere regionale e di assessore, in quanto riconducibile alla forma di governo regionale¹⁶⁹.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale con le sentenze nn. 378 e 379 del 2004, censurando le norme sull’incompatibilità presenti, rispettivamente, nel nuovo statuto dell’Umbria e dell’Emilia-Romagna¹⁷⁰.

Secondo il Giudice costituzionale, anche le incompatibilità interne andrebbero ricondotte alla materia elettorale, quindi alla potestà legislativa concorrente, da esercitarsi attraverso leggi regionali, nel quadro dei principi stabiliti dalla legge statale. Viene, infatti, osservato che: “È vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, ma – come questa Corte ha già affermato in relazione ad altra delibera statutaria regionale nella sentenza n. 2 del 2004 – occorre rilevare che il riconoscimento nell’articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell’articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei

¹⁶⁸ Questa particolare specificazione si è resa necessaria in quanto, come accennato, oggi è possibile che la Giunta sia composta da assessori tutti esterni alla Regione.

¹⁶⁹ ANGELINI F., *I Consigli regionali nei nuovi statuti*, cit., p. 109.

¹⁷⁰ In particolare, l’art. 66, comma 1, dello statuto dell’Umbria prevedeva l’incompatibilità fra la carica di consigliere e quella di assessore, disciplinando la nomina di un consigliere a membro dell’esecutivo regionale; l’art. 45, comma 2, dello statuto dell’Emilia-Romagna prevedeva la mera incompatibilità.

Nel caso dello statuto umbro la Corte ha poi ritenuto di dover dichiarare l’illegittimità costituzionale consequenziale, *ex art.* 27 della legge n. 87 del 1953, del comma 2° della disposizione impugnata che prevedeva che all’eletto, nominato assessore, subentrava il primo tra i candidati al Consiglio non eletti nella stessa lista, per tutto il periodo in cui il consigliere avesse mantenuto la carica nella Giunta.

particolari oggetti cui si riferisce l'articolo 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria" (cons. in diritto, n. 8).

Pertanto, la disciplina dell'incompatibilità e dell'ineleggibilità è interamente riconducibile alla materia elettorale, perciò oggetto di competenza legislativa concorrente. I principi fondamentali in materia sono stati formulati nella legge n. 165 del 2004, che attuando il nuovo art. 122, comma 1, Cost. ha previsto all'art. 2 i casi di ineleggibilità e all'art 3 i casi di incompatibilità. Comunque, secondo i tratti tipici che regolano la potestà concorrente, già prima dell'intervento dell'apposita legge statale, le Regioni potevano esercitare il loro potere legislativo, purché nel rispetto dei principi desumibili dalla legislazione statale previgente¹⁷¹.

Infine, va ricordato che, nelle Regioni che non hanno ancora legiferato in materia¹⁷², continuano ad applicarsi le leggi n. 108 del 1968 e n. 43 del 1995.

2.3. Segue. La prerogativa dell'insindacabilità del consigliere regionale ex art. 122, comma 4, Cost.

La più rilevante garanzia consiliare e l'unica prevista espressamente dalla Costituzione¹⁷³ è, però, la prerogativa dell'insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Si tratta di una prerogativa di tipo sostanziale, che permane anche dopo la scadenza del mandato e, avendo carattere funzionale, copre da responsabilità solo per le attività connesse all'esercizio delle proprie funzioni. La *ratio* dell'insindacabilità va rintracciata nella natura delle funzioni consiliari e nella necessità che esse siano esercitate al riparo da ogni interferenza esterna e da ogni indebita pressione.

¹⁷¹ Cfr. sent. n. 282 del 2002.

¹⁷² Non si sono ancora dotate di una nuova legge elettorale le seguenti Regioni: Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Sardegna, Veneto.

¹⁷³ Gli Statuti regionali si sono limitati a ripetere il dettato costituzionale. Cfr. artt. 30, comma 3, dello Statuto degli Abruzzi, 22, comma 1, della proposta di legge statutaria della Basilicata, 24, comma 1, dello Statuto della Calabria, 28, comma 6, dello Statuto della Campania, 30, comma 2, dello Statuto dell'Emilia-Romagna, 29, comma 2, dello Statuto del Lazio, 31 dello Statuto della Liguria, 13, comma 2, dello Statuto della Lombardia, 16, comma 1, dello Statuto delle Marche, 18, comma 3, dello Statuto del Piemonte, 38, comma 1, della Regione Puglia, 9, comma 1, dello Statuto della Toscana, 57, comma 2, dello Statuto dell'Umbria.

Garantendo l'insindacabilità per "le opinioni espresse", l'art. 122, comma 4, Cost. si riferisce a tutti i reati connessi al diritto di manifestazione del pensiero (per es. la diffamazione e l'ingiuria); non possono, invece, essere coperti comportamenti materiali, come le percosse e le lesioni.

Quanto all'irresponsabilità per i "voti dati", sebbene potrebbe essere dubbia la sua evenienza, giova ricordare che, in diverse occasioni, anche i consiglieri sono stati a volte chiamati a rispondere per aver concorso alla formazione di un atto collegiale (sentt. nn. 81 del 1975, 69 del 1985, 100 del 1986 e 329 del 1999).

La guarentigia in esame comporta una irresponsabilità giuridica di diversa natura: civile, penale, amministrativa, patrimoniale (sent. n. 100 del 1986).

Per quanto riguarda gli atti giurisdizionali che possono essere impugnati in sede di conflitto, non è richiesto che si tratti di un atto definitivo. Infatti, sono stati ritenuti idonei anche il decreto che dispone il giudizio o l'avviso di conclusione delle indagini preliminari emesso dalla Procura della Repubblica o, ancora, l'invito, rivolto da quest'ultima, a presentarsi per essere interrogato in qualità di persona sottoposta ad indagini o, infine, l'atto di citazione emesso dalla Procura regionale presso la Corte dei conti.

Ovviamente, per atto giurisdizionale, si intende unicamente "*una statuizione giurisdizionale*", non l'atto d'appello proposto dal pubblico ministero contro una pronuncia di assoluzione¹⁷⁴ (sent. n. 163 del 2001¹⁷⁵).

Secondo i principi espressi dalla giurisprudenza sull'oggetto dei conflitti di attribuzione, è necessario che l'atto che dà origine ad un conflitto sia idoneo a concretizzare la lesione della competenza lamentata dalla Regione.

Con la sentenza n. 163 del 1997 non è stato ritenuto idoneo a incidere sull'autonomia dell'ente l'invito a dedurre con cui quali la Procura regionale

¹⁷⁴ Si segnala che gli artt. 1 e 10 della legge n. 46 del 2006 (cd. Pecorella) aveva previsto l'inappellabilità da parte del pubblico ministero delle sentenze di proscioglimento. Queste disposizioni sono state dichiarate incostituzionali con la sent. n. 26 del 2007.

¹⁷⁵ Cfr. la sent. n. 163 del 2001 con cui è stato inammissibile il ricorso depositato dalla Regione Veneto contro l'atto d'appello proposto dal pubblico ministero presso il Tribunale di Belluno avverso la sentenza con la quale il Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale aveva assolto per insussistenza del fatto, a norma degli artt. 438 e ss. e 529 e ss. c.p.p., un consigliere regionale dalla imputazione di calunnia ascrittagli.

presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto aveva invitato alcuni ex consiglieri ed assessori regionali, nonché alcuni consiglieri in carica, a presentare eventuali deduzioni e documenti, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto- legge n. 453 del 1993, convertito nella legge n. 19 del 1994, nell'ambito di una iniziativa volta ad accertare, a loro carico, la sussistenza di una responsabilità patrimoniale amministrativa in relazione a contributi concessi all'ente Veneto Teatro. La Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile ritenendo che si trattava di un atto "*che attiene ad una fase che precede l'accertamento delle responsabilità, suscettibile, alternativamente, di mettere capo all'instaurazione del giudizio ovvero all'archiviazione*" e, quindi, data l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale, non era possibile "*scorgere ... quella lesività che il ricorso ritiene, invece, di individuare*".

Analogamente, non è stato ritenuta idonea a dar luogo al conflitto l'ordinanza di fissazione dell'udienza di trattazione che, ai sensi del previgente art. 180 c.p.c., doveva essere in ogni caso adottata dal giudice in sede di prima comparizione (sent. n. 173 del 2007).

Il divario più notevole tra lo *status* di consigliere e quello di parlamentare riguarda la sottoposizione agli arresti e alle perquisizioni. Non è, infatti, prevista per i consiglieri regionali l'inviolabilità penale garantita ai parlamentari dall'art. 68, commi 2 e 3, Cost. anche se con le attenuazioni introdotte dopo la revisione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 1993 e, mancando un'esplicita disposizione costituzionale, non pare opportuna un'estensione analogica di tali garanzie che non sembra essere richiesta dalla stessa natura delle funzioni conferite ai membri del Consiglio.

Analizzando le pronunce rese sui conflitti in tema di insindacabilità consiliare *ex* art. 122, comma 4, Cost., meritano di essere approfonditi tre diversi profili: gli ambiti soggettivo ed oggettivo della prerogativa in questione e gli effetti delle eventuali delibere "inibitorie" adottate da alcuni Consigli regionali.

2.3.1. *Ambito soggettivo di operatività della prerogativa.*

Uno degli aspetti più controversi attiene all'ambito soggettivo della prerogativa in esame.

Infatti, poiché prima della riforma del Titolo V gli assessori venivano scelti tra i consiglieri regionali, si è a lungo discusso della possibilità di estendere la garanzia di cui all'art. 122, comma 4 Cost. sia agli assessori in quanto consiglieri sia ai membri della Giunta regionale nell'esercizio delle loro funzioni.

La seconda questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 81 del 1975 che ha negato una possibile estensione della prerogativa ai membri della Giunta in quanto tali, chiarendo che la garanzia dell'insindacabilità consiliare è stata prevista per garantire l'autonomia del Consiglio e, pertanto, può coprire solo le attività che costituiscono esplicazione delle funzioni consiliari, non anche di quelle della Giunta perché ciò “*contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la ratio dell'istituto*” (cons. in diritto, n. 4).

La Corte si è pronunciata su di un conflitto sollevato dalla Regione Abruzzo, che aveva sostenuto che si doveva riconoscere agli assessori regionali l'immunità per i voti espressi durante l'approvazione di una delibera del 1971, adottata, in via provvisoria, e poi annullata dalla Commissione statale di controllo.

La Corte precisa che, essendo stata proprio la Costituzione a distinguere le funzioni del Consiglio da quelle della Giunta, configurata dall'art. 121 Cost. quale organo esecutivo della Regione, “*la circostanza che i membri della Giunta debbano essere scelti tra i consiglieri è irrilevante sia in relazione alla chiara formulazione dell'art. 122, quarto comma, Cost. - che in quanto norma eccezionale deve essere interpretata rigorosamente - sia a cagione della natura funzionale dell'immunità in esame, che è prevista a tutela delle funzioni riservate al Consiglio regionale*” (cons. in diritto, n. 4).

Per il Giudice dei conflitti, riconoscere agli assessori la prerogativa dell'insindacabilità significherebbe estendere arbitrariamente la portata di una

norma eccezionale, contro il tenore letterale della Costituzione. Inoltre, ciò porterebbe ad una diversità di trattamento, ingiustificabile, tra quelli dell'esecutivo regionale e quelli dell'esecutivo statale che, per i comportamenti tenuti nell'esercizio delle loro funzioni, non potevano invocare alcun tipo di immunità, bensì solo una garanzia di natura procedimentale, ossia la messa in stato d'accusa da parte del Parlamento in seduta comune prevista dal vecchio testo dell'art. 96 Cost., poi modificato con legge cost. n. 1 del 1989¹⁷⁶.

Qualche anno più tardi, la Corte costituzionale si trova a dover decidere su di un giudizio promosso dal Presidente della Giunta siciliana avverso una sentenza del Pretore di Augusta che aveva ordinato al Governo ed all'Assemblea della Regione Sicilia la sospensione, in via cautelare, dell'Assessore alla Sanità siciliano e deputato regionale dall'esercizio dei pubblici uffici ai sensi degli art. 140 c.p. e 485 c.p.p.¹⁷⁷.

La difesa regionale negava che spettasse al Pretore, quale organo giurisdizionale dello Stato, ordinare la sospensione cautelare non solo dei membri dell'Assemblea della Regione Sicilia ma anche di quelli del Governo regionale, che sarebbero accomunati da un'identica situazione di immunità, implicitamente garantita anche dallo Statuto speciale, e, pertanto, chiedeva l'annullamento della pronuncia del Pretore.

Nella sentenza n. 183 del 1981, la Corte afferma, anzitutto, di non poter condividere l'impostazione della ricorrente, dichiarando che le immunità, costituendo una deroga a principi costituzionali, devono essere espressamente previste, e reputa opportuno valutare separatamente l'eventualità della sospensione cautelare di un deputato e quella di un assessore dall'esercizio dei rispettivi uffici, dal momento che anche lo Statuto speciale disciplina in modo differente le due cariche (cons. in diritto, n. 2).

¹⁷⁶ Il previgente art. 96 Cost. disponeva, infatti, che: *“Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni”*. Questa disposizione è stata modificata dalla l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1 e il nuovo testo prevede che: *“Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale”*.

¹⁷⁷ Queste disposizioni saranno poi abrogate dal codice di procedura penale del 1988 che non ha più previsto l'applicazione provvisoria di pene accessorie (art. 217 delle norme di coordinamento al c.p.p.).

Infatti, mentre l'art. 6 dello Statuto prevede per i deputati siciliani una garanzia analoga, anche nella formulazione, a quella disposta dall'art. 122, comma 4, Cost. per i consiglieri regionali, questa disciplina speciale non può essere applicata agli assessori siciliani che, a seguito della dichiarazione d'incostituzionalità degli artt. 26 e 27 dello Statuto, operata con la sentenza n. 6 del 1970 *“sono ormai sottoposti al comune ordinamento processuale penale”* (cons. in diritto, n. 4). La Corte, richiamando il proprio precedente, afferma poi che *“La ricordata sentenza n. 81 del 1975 ha d'altronde chiarito, in termini che non potrebbero non riferirsi a qualsiasi Regione, che l'irresponsabilità dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta, perché non lo consentano la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità”* (cons. in diritto, n. 4).

Alla luce di questa motivazione, il Giudice costituzionale accoglie solo parzialmente il ricorso regionale, giungendo a dichiarare, da un lato, che spetta agli organi giurisdizionali dello Stato la facoltà di sospendere provvisoriamente dall'esercizio del loro ufficio gli assessori della Giunta regionale siciliana, mentre non spetta all'Autorità giudiziaria la facoltà di sospendere provvisoriamente dall'esercizio del loro ufficio i deputati dell'Assemblea regionale siciliana, e, di conseguenza, annulla parzialmente la sentenza pronunciata dal Pretore.

L'altra questione ricordata, ossia la possibile estensione della prerogativa di cui all'art. 122, comma 4, Cost. agli assessori per le funzioni esercitate in quanto consiglieri, è stata esaminata dalla Corte in altre due pronunce.

La sentenza n. 70 del 1985 ha considerato irresponsabili gli assessori regionali, ma solo in relazione alla partecipazione all'attività legislativa del Consiglio¹⁷⁸.

La Regione Toscana aveva proposto nove ricorsi per conflitto di attribuzione chiedendo l'annullamento di undici provvedimenti emessi dai

¹⁷⁸ GIUPPONI T. F., *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1071 e MORRONE A., *Diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, Padova, 2005, p. 31.

Pretori di alcune città toscane nel corso di procedimenti penali inerenti all'inquinamento delle acque.

Gli atti impugnati erano degli "inviti" rivolti al Presidente della Regione ad adottare provvedimenti di competenza regionale e ad assumere iniziative in merito ad eventuali responsabilità dei membri della Giunta per il ritardo nell'adozione di atti legislativi.

Secondo la difesa regionale, tali provvedimenti sarebbero esorbitanti dall'ambito di legittimo esercizio dei poteri giurisdizionali o lesivi dell'autonomia organizzativa della Regione: inoltre, alcuni di essi contrasterebbero con la prerogativa *ex art. 122, comma 4, Cost.*

In particolare, la prerogativa in esame veniva invocata in due ricorsi regionali che censuravano, rispettivamente, il mandato di comparizione rivolto dal Pretore di Firenze al Presidente e ad un assessore contestando di aver indebitamente omesso di far approvare tempestivamente dal Consiglio la legge che delegava ai Comuni ed alle Province la funzione di rilasciare alcune autorizzazioni e l'ordine di comparizione con cui il sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa aveva contestato all'allora Presidente della Giunta il fatto di aver omesso di predisporre i necessari fondi di investimento, piani e programmi di realizzazione atti ad evitare o a prevenire il degrado idrogeologico della zona.

In entrambi i casi, le condotte incriminate attenevano al ritardato od omesso esercizio, che si presuppone dovuto, di funzioni legislative spettanti alla Regione.

La Corte ricorda che nella sentenza n. 69 del 1985 aveva precisato, in via generale, che *"le funzioni legislative e di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autorganizzazione, connotano il livello costituzionale dell'autonomia garantita alle Regioni e che l'esercizio di esse, riservato al Consiglio regionale, non può essere sindacato da organi giudiziari al fine di accertare l'eventuale responsabilità dei soggetti deputati ad adempierle"* (cons. in diritto, n. 5).

Secondo l'organo di garanzia costituzionale, da questo principio discenderebbe che il giudice penale non può sindacare l'omesso o intempestivo

esercizio della funzione legislativa, che rimane estrinsecazione di scelte politiche della Regione, per loro natura libere, in quanto si determina con esse l'indirizzo politico regionale relativamente a quella particolare materia.

Pertanto, sarebbe irrilevante la circostanza che la legge regionale, che doveva essere emanata, era vincolata nei tempi e nei contenuti dalla legge statale dal momento che il mancato rispetto di questo vincolo può solo comportare una responsabilità di natura politica, per la quale, in casi determinati – quali l'adozione di atti contrari alla Costituzione o la commissione di gravi violazioni di legge –, la Costituzione prevede esplicitamente, all'art. 126, la sanzione dello scioglimento del Consiglio regionale.

Il Giudice costituzionale afferma, quindi, che nella valutazione della responsabilità politica connessa all'attività legislativa *“non possa trovare ingresso il sindacato di organi, come quelli giurisdizionali, cui sono deputate valutazioni di ordine giuridico, e non anche valutazioni politiche”*.

Di conseguenza, non può dar luogo a responsabilità né penale né amministrativa né civile *“la intempestiva o mancata approvazione di leggi regionali”* e ciò indipendentemente dal fatto che *“la si addebiti a consiglieri regionali ovvero al Presidente o ad un membro della Giunta regionale”* che essendo eletti tra i primi sono *“tutti partecipanti, ad uguale titolo, all'esercizio della funzione legislativa”*, che è coperta dall'eccezionale garanzia di cui all'art. 122, comma 4, Cost., che *“non intende certo assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale”*.

Per tali motivi, la Corte dichiara che non spettava agli organi giudiziari procedere all'accertamento dell'eventuale responsabilità penale del Presidente della Giunta e degli assessori.

I principi enunciati nella sentenza del 1985 sono ripresi, quasi dieci anni più tardi, nella sentenza n. 432 del 1994 che però rigetta il ricorso regionale essendo diversa la circostanza oggetto del caso di specie.

La Corte si era pronunciata sul conflitto promosso dalla Regione Abruzzo avverso alcuni provvedimenti: l'ordinanza cautelare adottata dal GIP

presso il Tribunale di Pescara nei confronti di un assessore, per aver concorso alla formazione di un disegno di legge regionale, gli atti del procedimento penale instaurato contro lo stesso e, infine, il decreto del Presidente del Consiglio regionale con cui il consigliere era stato sospeso dai suoi pubblici uffici.

Secondo la ricorrente, i provvedimenti richiamati sarebbero tutti lesivi della garanzia costituzionale disposta dall'art. 122, comma 4, Cost., dal momento che il soggetto in questione sarebbe stato perseguito dal giudice penale per aver concorso, in qualità di componente della Giunta, alla formazione e all'approvazione di un disegno di legge regionale, d'iniziativa di tale organo, e, quindi, *“in relazione ad una attività identificabile con l'esercizio della funzione legislativa”* (cons. in diritto, n. 3).

La Regione, infatti, ritiene che *“la speciale garanzia sanzionata dall'art. 122, quarto comma, Cost., in quanto posta a tutela dell'indipendenza della funzione politico-legislativa regionale, debba valere anche a favore dei consiglieri membri della Giunta regionale, quando quest'organo venga a esercitare il proprio potere statutario di iniziativa legislativa”*.

La Corte costituzionale, pur ritenendo condivisibile la tesi della difesa regionale alla luce dell'indirizzo espresso in materia con la sentenza n. 70 del 1985, respinge il ricorso precisando che i fatti, per cui l'assessore era stato perseguito e sottoposto a misura cautelare erano anteriori e differenziati da quelli specificamente inerenti all'approvazione del disegno di legge regionale da parte della Giunta – la Corte rileva che l'assessore era stato perseguito per comportamenti tenuti anteriormente in concorso con altri soggetti non partecipi del potere legislativo, con il fine di consentire ad alcune imprese concessionarie la percezione di contributi illeciti¹⁷⁹ –, e, quindi, non essendo inquadrabili nell'esercizio della funzione legislativa regionale, non potevano essere considerati scriminati dall'art. 122, comma 4, Cost.

Dall'esame di tali pronunce, precedenti alle riforme del Titolo V, si può dunque concludere che la prerogativa non poteva essere invocata a tutela degli

¹⁷⁹ Questa versione era confermata dal fatto che l'azione penale era stata promossa solo nei confronti di tale assessore, non anche contro gli altri componenti della Giunta che avevano concorso all'approvazione del disegno di legge in questione.

assessori in quanto tali ma comunque poteva essere loro estesa ad essi per i comportamenti tenuti nell'esercizio di funzioni consiliari.

Durante i lavori preparatori che hanno condotto alla legge costituzionale n. 1 del 1999, la previsione dell'insindacabilità non è stata modificata e, quindi, è rimasto fermo che l'irresponsabilità non è riferibile al Presidente della Giunta e agli assessori in quanto tali.

Questa soluzione è condivisa dalla dottrina prevalente in quanto non pare opportuno estendere l'ambito soggettivo dell'insindacabilità che costituisce già una deroga al principio di uguaglianza e nasce a difesa degli organi elettivi da interferenze esterne¹⁸⁰.

Anche dopo la novella, però, può porsi il problema dell'estensione della prerogativa agli assessori regionali di estrazione non consiliare nel caso in cui gli Statuti ammettano un cumulo tra le due cariche e, comunque, in via transitoria, dal momento che l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 prevede espressamente che il Presidente della Giunta regionale sia membro del Consiglio regionale.

La questione è stata portata all'attenzione della Corte costituzionale con un ricorso proposto dalla Regione Veneto che aveva sollevato conflitto di attribuzione contestando la richiesta di rinvio a giudizio emessa dalla Procura della Repubblica di Venezia e il decreto di fissazione dell'udienza preliminare disposto dal Tribunale di Venezia nei confronti dell'allora Presidente-consigliere Galan a cui era stato addebitato il reato di diffamazione aggravata nei confronti del segretario della locale Camera del lavoro.

Dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale in tema di immunità, la ricorrente sottolineava la posizione peculiare del Presidente della Giunta (rit. in fatto, n. 1.3.), che risulterebbe confermata dalle sue funzioni di rappresentanza della Regione e di direzione della Giunta e dalle modalità della sua elezione. Egli avrebbe un potere di "esternazione politica" che lo

¹⁸⁰ PERTICI A., *Sub art. 122*, in *Commentario alla Costituzione*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (curato da), Utet giuridica, Torino, 2006, vol. III, p. 2444.

Viene peraltro precisato che Carli ha criticato questa scelta, mettendo in luce "una disparità di trattamento fra il consigliere che interroga e interpella e l'assessore che si difende".

renderebbe irresponsabile per le opinioni da lui espresse anche se non ascrivibili direttamente a funzioni tipizzate.

Purtroppo, la Corte non si è potuta pronunciare nel merito perché, in prossimità dell'udienza, la Regione ha depositato una memoria, chiedendo che venisse dichiarata la cessazione della materia del contendere in quanto il giudizio che aveva dato origine al conflitto si era concluso con una sentenza del GUP di non luogo a procedere per intervenuta remissione di querela. Pertanto, il giudizio si è concluso con una declaratoria di improcedibilità del conflitto per carenza dell'interesse a ricorrere (sent. n. 174 del 2007).

Più interessante è la pronuncia n. 195 del 2007 che decide un altro conflitto sollevato dalla Regione Veneto avverso la sentenza del Tribunale civile di Venezia che aveva condannato l'allora Presidente Galan a risarcire i danni derivanti da talune sue dichiarazioni rese ai mezzi di informazione nei confronti di due giornalisti della Rai.

La ricorrente lamenta la violazione, da parte dell'Autorità giudiziaria, degli artt. 121, 122, comma 4, e 123 Cost. sulla base di tre articolati motivi di ricorso.

Nel primo motivo, la Regione ritiene che la figura del consigliere-Presidente sia profondamente diversa da quella del semplice consigliere, in quanto il primo ha anche le funzioni di rappresentanza della Regione e di direzione della politica della Giunta, alle quali si accompagnerebbe, istituzionalmente, la possibilità di "*esternazione politica*" e, per tali motivi, dovrebbero considerarsi coperte dall'immunità le dichiarazioni presidenziali, ascrivibili o meno a funzioni tipizzate.

Nel secondo motivo, la ricorrente invoca l'applicabilità della legge n. 140 del 2003 alla fattispecie in esame da cui deriverebbe sia l'effetto inibitorio della delibera di insindacabilità, sia l'estensione dell'applicabilità dell'art. 68, comma 1, Cost. e, per analogia, dell'art. 122, comma 4 Cost., "*ad ogni altra attività ... di critica e di denuncia politica, connessa con i compiti istituzionali anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica*".

Infine, la difesa regionale sostiene che, nel caso di specie, sussiste un nesso funzionale tra le dichiarazioni del Presidente della Regione oggetto del

giudizio risarcitorio e la sua attività istituzionale, non essendo estranea ad essa la vigilanza sul corretto esercizio dell'informazione televisiva.

La Corte respinge il ricorso sulla base di una decisione altrettanto puntuale (cons. in diritto, n. 3.1.).

Quanto al primo profilo, il Giudice costituzionale richiama il suo orientamento consolidato per cui i membri della Giunta godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare e chiarisce che questa conclusione va tenuta ferma anche dopo la riforma del 1999 che ha accentuato la distinzioni tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta.

Anche il secondo motivo di ricorso è ritenuto infondato per due ragioni. In primo luogo, perché non è possibile invocare un effetto inibitorio della delibera con cui la Giunta regionale decide di sollevare il conflitto, aspetto su cui, come si è detto, si tornerà in seguito; in secondo luogo, perché un'interpretazione di tipo estensivo dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 è preclusa sia dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare sia dal carattere eccezionale della prerogativa, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica.

Il Giudice costituzionale rigetta anche l'ultimo motivo di ricorso ritenendo che la Regione non aveva indicato alcun atto tipico dell'attività consiliare posto in essere dal Presidente connesso con le dichiarazioni per le quali quest'ultimo era stato condannato al risarcimento del danno e non sarebbe sufficiente un generico richiamo ad "un "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale entro cui tali dichiarazioni si possano collocare.

Infine, è opportuno ricordare una pronuncia del 2008, la n. 200, resa, però, nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, con cui la Corte costituzionale ha negato espressamente che la prerogativa di cui all'art. 122, comma 4, Cost. possa essere estesa a componenti di altri organi regionali, necessari o eventuali.

Nel caso di specie, il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato la legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 con cui veniva istituita e disciplinata la Consulta Statutaria, ossia l'organo di garanzia dello Statuto regionale.

Tra le varie censure lamentate, quella che interessa, ai fini della presente indagine, concerne l'art. 3, comma, 1 della legge regionale contestato nella parte in cui prevede che *“Nei sei anni dello svolgimento del loro mandato, i componenti della Consulta non possono essere perseguiti, per responsabilità penale, civile o contabile, esclusivamente, per le opinioni espresse (dissenzienti o consenzienti) e per i voti dati nello stretto esercizio delle loro funzioni”*.

Ad avviso della difesa erariale la disposizione in esame violerebbe l'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost., non essendo consentito alle Regioni di stabilire autonomamente delle cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile e amministrativa che non siano già previste dalla normativa statale.

Il Giudice delle leggi, accogliendo la censura formulata dall'Avvocatura, ha modo di precisare che *“L'esigenza di rango costituzionale sottesa alla garanzia in questione giustifica «deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale»”* e che *“l'estensione di tale tipo di immunità a soggetti diversi dai consiglieri regionali «contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la ratio dell'istituto» (sentenza n. 81 del 1975 ...). La norma costituzionale derogatoria, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è quindi di stretta interpretazione. Ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Esorbiterebbe, altresì, in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost”* (cons. in diritto, n. 3).

2.3.2. *Ambito oggettivo di operatività della prerogativa.*

Un altro profilo fondamentale affrontato dalla giurisprudenza costituzionale attiene all'individuazione dell'ambito oggettivo di operatività della garanzia, ossia ai confini entro i quali un comportamento può dirsi insindacabile.

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale si può notare che, nelle prime pronunce, la Corte, per stabilire la natura e i confini dell'insindacabilità, ha fatto ricorso al criterio della tipicità degli atti, ritenendo che la garanzia in esame poteva operare solo in reazione alle funzioni tipiche.

Dal momento che i consiglieri regionali sono chiamati a svolgere funzioni non solo politiche ma anche amministrative, tra le prime questioni sottoposte all'attenzione della Corte vi era la presunta estensione dell'immunità consiliare in relazione all'adozione di atti amministrativi.

Nel 1975 la Corte viene chiamata a pronunciarsi in merito all'adozione di delibere amministrative da parte del Consiglio e della Giunta relative alla stipulazione di un contratto di assicurazione contro gli infortuni per i consiglieri, rispetto alle quali era in corso un procedimento penale per peculato¹⁸¹.

Nel punto n. 3 del considerato in diritto, la Corte illustra, anzitutto, la *ratio* dell'immunità parlamentare, affermando che essa tende, da un lato, a tutelare la piena indipendenza del Parlamento (commi 2 e 3) e, dall'altro, a rendere pienamente libere le discussioni che si svolgono all'interno delle Camere (comma 1).

Operando un confronto tra l'art. 122, comma 4, e il previgente art. 68, comma 1, Cost., il Giudice costituzionale chiarisce poi che “*le più ampie guarentigie concesse ai membri del Parlamento*” sarebbero “*eccezionali*”

¹⁸¹ Il Presidente della Regione Abruzzo aveva promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per ottenere l'annullamento dei provvedimenti del giudice istruttore presso il Tribunale dell'Aquila con i quali era stata disposta la formalizzazione dell'istruttoria penale nei confronti di 37 consiglieri regionali in ordine al concorso nel reato di peculato ravvisato in una deliberazione della Giunta e in una del Consiglio, concernenti il pagamento del conto di un ristorante e il concorso finanziario della Regione nell'onere assunto dai consiglieri per la stipula dell'assicurazione contro gli infortuni.

deroghe all'attuazione della funzione giurisdizionale" e si giustificerebbero solo in quanto "*necessarie a salvaguardia dell'esercizio delle funzioni sovrane spettanti al Parlamento*"; diversamente, le attribuzioni dei consiglieri regionali "*si inquadrano ... nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità ...*"¹⁸².

Proseguendo la Corte ricorda che: "*... le attribuzioni del Consiglio regionale sono in parte disciplinate dalla stessa Costituzione e in parte dalle altre fonti normative cui la prima rinvia: spiccano tra esse la funzione legislativa e di indirizzo politico*", per concludere che è irrilevante che le deliberazioni consiliari abbiano forma amministrativa, in quanto ciò non vale ad escludere "*l'irresponsabilità di coloro che le adottarono nell'esercizio di competenze spettanti al Consiglio*".

Dieci anni dopo, con la sentenza n. 69 del 1985, la Corte arriva sostanzialmente a "sbarazzarsi del suo precedente", sostenendo che in quella sede si era riferita solo alle funzioni di organizzazione interna del Consiglio regionale, non a compiti di amministrazione attiva.

Il caso in questione riguardava un procedimento giudiziario per interesse privato in atti d'ufficio a carico di alcuni consiglieri regionali, in merito ad una delibera di natura amministrativa, relativa alla richiesta di convenzionamento di una struttura privata di analisi cliniche¹⁸³.

¹⁸² Secondo Mor, "*Non si vuole sostenere che la più elevata collocazione del Parlamento comporti una dignità maggiore dei suoi componenti, quasi che la necessità dell'autorizzazione costituisca un gratificante privilegio personale ... piuttosto, l'autonomia locale esige che le crisi siano sfrontate e risolte su base locale, ma non esclude interventi esterni diretti ad avviare i relativi procedimenti ... il che è invece escluso in un ordinamento sovrano, che come tale deve essere in grado di risolvere da solo qualsiasi crisi*". Cfr. MOR G., *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei consiglieri: un mutamento di giurisprudenza della Corte Costituzionale che non convince*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, p. 1761.

¹⁸³ Nel caso di specie, la Regione Abruzzo aveva chiesto che la Corte dichiarasse il difetto assoluto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria a procedere per l'accertamento della eventuale responsabilità penale di un consigliere regionale per quanto riguardava l'approvazione del parere espresso da una Commissione del Consiglio regionale, da lui presieduta, nonché della conseguente conforme deliberazione adottata in seguito dal Consiglio regionale (provvedimenti aventi entrambi ad oggetto l'ammissione al convenzionamento preventivo con enti mutualistici di un laboratorio privato di analisi). A carico del consigliere viene ipotizzato, a titolo di concorso ex art. 110 c.p., il delitto di interesse privato in atti di ufficio ex art. 324 c.p.

La Corte dichiara che “*la ratio decidendi della pronuncia del 1975*” dipendeva dal caso deciso¹⁸⁴ e “*non implicava una affermazione generale di insindacabilità in riferimento a qualsiasi atto consiliare in forma amministrativa*”, limitandosi ad affermare “*l’insufficienza della forma amministrativa dell’atto ai fini di escludere la garanzia per atti attinenti allo stato giuridico dei consiglieri, e in definitiva all’autoorganizzazione del Consiglio stesso*” (cons. in diritto, n. 3).

Nella pronuncia del 1985, la Corte afferma che l’attività amministrativa consiliare è coperta dall’immunità solo per le funzioni attribuite al Consiglio dalla Costituzione o, comunque, dalle leggi dello Stato.

Anzitutto, la Corte ribadisce qual è la *ratio* dell’insindacabilità consiliare la cui “*giustificazione razionale ... poggia ... sulla corrispondenza fra il livello costituzionale della garanzia stessa, ed il livello costituzionale del tipo di funzioni*” precisando che “[q]uello che la Costituzione ha inteso proteggere, con disposizioni derogatorie rispetto al comune regime di responsabilità, è un modello funzionale che essa stessa ha delineato ...” (cons. in diritto, n. 4).

Infatti, l’esonero da responsabilità non potrebbe riguardare le funzioni di amministrazione attiva: “*L’ampliamento della portata dell’immunità risultante dall’ampliamento, rispetto al modello costituzionale, delle funzioni riservate al Consiglio regionale*” potrebbe “*essere operato, ove consentito, soltanto con legge dello Stato, perché soltanto il legislatore statale può assicurare, come è costituzionalmente necessario, una uguale protezione ai consiglieri di tutte le Regioni nell’esercizio delle medesime funzioni e perché soltanto una*

¹⁸⁴ Gli amministratori regionali si erano rifugiati in un castello per sfuggire a una sommossa popolare originata dalla scelta del capoluogo regionale. Con alcune deliberazioni avevano posto a carico della Regione le spese per i pasti propri e dei dipendenti regionali, preferendo “*non uscire dall’occasionale sede del Consiglio per non affrontare la folla in tumulto*”.

Si è osservato in dottrina che il precedente del 1975 era in qualche modo imposto dalle peculiarità del caso concreto e, pertanto, la Corte aveva voluto evitare affermazioni di carattere generale.

Ad avviso di Mor, il mutamento di indirizzo è anche suscettibile di essere letto in chiave di politica giudiziaria. La sentenza del 1975 “*era espressione dell’allora emergente indirizzo giurisprudenziale non più pregiudizialmente centralista ... nel caso di specie, preoccupato di garantire i Consigli da interferenze esterne*” Dieci anni dopo, si avverte invece l’esigenza di assicurare il controllo della classe politica da parte dei giudici. Cfr. MOR G., *op. cit.*, p. 1756.

sua scelta sarebbe conforme al principio di legalità che regge compiutamente il sistema penale” (cons. in diritto, n. 5).

Una tale estensione non può invece avere fondamento in normative di fonte regionale, come gli statuti. Secondo la Corte, infatti, le fonti regionali possono certamente attribuire ai Consigli regionali funzioni di amministrazione attiva, ma *“l’attribuzione meramente eventuale di siffatte funzioni al Consiglio regionale”* non può rendere *“i componenti di quest’organo irresponsabili anche per l’esercizio di esse”* (ancora cons. in diritto, n. 5), anche perché, se ammessa, questa eventualità potrebbe avere implicazioni paradossali: *“le Regioni con il semplice trasferire sul Consiglio date funzioni amministrative, ne porrebbero l’esercizio al riparo da qualsiasi responsabilità, sostituendo soggetti immuni ai soggetti in via generale titolari - e responsabili - per la funzione amministrativa”* (cons. in diritto, n. 6). Quest’ipotesi sarebbe poi in contrasto con il principio di responsabilità amministrativa *ex artt. 28 e 113 Cost.* e con il principio della riserva di legge in materia penale *ex art. 25 Cost.*

È evidente l’orientamento più restrittivo rispetto alla pronuncia del 1975, che faceva riferimento alle *“fonti cui la Costituzione rinvia”*, potendo comprendere anche gli statuti e le leggi regionali.

La Corte conclude così la decisione: *“Il criterio di delimitazione dell’immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti (in ciò resta valida la motivazione della sentenza n. 81/75) bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse”*. Ciò significa che possono essere coperte dall’immunità le sole funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla Costituzione e da leggi dello Stato, non da fonti regionali.

Secondo il Giudice costituzionale, il criterio enunciato è già di per sé idoneo ad apprestare al Consiglio *“adeguate garanzie contro intrusioni indebite”*, tuttavia, possono verificarsi *“sconfinamenti della autorità giudiziaria nell’area coperta dall’immunità”* e, in tal caso, rimane *“il rimedio già sperimentato del conflitto di attribuzioni dinanzi a questa Corte”* (cons. in diritto, n. 7).

Le attività assistite dalla garanzia costituzionale non sono solo quelle poste in essere nell'ambito dell'Assemblea, ma anche quelle che il consigliere compie come membro di organi interni, quali l'Ufficio di Presidenza, i gruppi, le Commissioni e le giunte. Infatti, è stato notato che nei limiti in cui lo statuto può disciplinare la struttura e l'articolazione dell'organo, può anche indirettamente incidere sull'area dell'insindacabilità¹⁸⁵.

Per lungo tempo, non è stato altrettanto chiaro se l'insindacabilità arrivasse a coprire anche le attività, pur riconducibili a funzioni tipiche, che, però, hanno luogo al di fuori delle sedi tipiche.

Il Giudice costituzionale, con la sentenza n. 274 del 1995, ha chiarito che la copertura costituzionale non riguarda solo le affermazioni rese all'interno del Consiglio, ma, entro certi limiti, anche dichiarazioni *extra moenia*.

La Regione Toscana aveva sollevato un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del GIP presso il Tribunale di Firenze che aveva disposto il rinvio a giudizio di un consigliere cui era stato contestato il reato di diffamazione in danno del direttore del Consorzio del parco naturale della Maremma. L'imputato aveva diffuso un comunicato stampa nel quale si dava notizia di un'interrogazione che aveva rivolto al Presidente della Giunta in ordine a taluni fatti che avevano comportato il rinvio a giudizio del citato direttore del Consorzio maremmano.

La Corte stabilisce che, anche adottando un'interpretazione rigorosa dei limiti di tale garanzia, non sono sindacabili *“le opinioni che il consigliere regionale intenda esprimere pubblicamente in relazione al contenuto di atti tipici del suo mandato, qual è certamente la presentazione di un'interrogazione”*¹⁸⁶; anche quando tale commento sia stato espresso dal consigliere

¹⁸⁵ AMBROSI A., *I consiglieri regionali*, in ORLANDI R. e PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 213.

¹⁸⁶ Riguardo la presentazione di un'interrogazione, la Corte chiarisce anche che: *“... tra gli atti consiliari tipici, in quanto strumentale alle funzioni di controllo e di sindacato politico che il Consiglio esercita nei confronti della Giunta, debba annoverarsi il c.d. «diritto d'interrogazione», ... che, nel caso in esame, è stato esercitato dal consigliere regionale mediante la presentazione di un'interpellanza al Presidente della Giunta su taluni fatti -- certamente di pubblico interesse - che hanno coinvolto gli amministratori del Consorzio del parco naturale della Maremma in un procedimento penale”* (cons. in diritto, n. 3).

regionale al di fuori della sede consiliare propria ma in connessione ed a causa dell'esercizio delle funzioni stesse" (cons. in diritto, n. 3).

Devono, però, sussistere due presupposti, ossia una connessione oggettiva e temporale e una sostanziale coincidenza di contenuti tra i due atti.

In questa decisione, con un chiaro parallelismo alla giurisprudenza estensiva in tema di insindacabilità parlamentari¹⁸⁷, la Corte ribadisce che devono essere ricomprese *“non soltanto la riproduzione all'esterno di interpellanze o interrogazioni ..., ma anche il semplice riferire fatti conosciuti nell'esercizio delle proprie funzioni, ovvero manifestare i punti di vista e le opinioni che ispirano il proprio comportamento in sede parlamentare”*.

Sulla scia della sentenza n. 274 del 1995, si colloca la sentenza n. 382 del 1998, con cui la Corte dichiara esplicitamente che *“sarebbe ... riduttivo ritenere che la funzione di rappresentanza politica”*, coperta dalla prerogativa di cui all'art. 122, comma 4, Cost., *“si risolva negli atti tipici”* (cons. in diritto, n. 3).

Nel caso di specie, la Procura della Repubblica presso la Pretura di Venezia aveva avviato un'indagine giudiziaria contro un consigliere, invitandolo a presentarsi per essere interrogato, in quanto, nella sua qualità di pubblico ufficiale, avrebbe omesso di denunciare all'Autorità giudiziaria un presunto reato di maltrattamento di animali *ex art. 727 c.p.* La Regione aveva quindi proposto conflitto di attribuzione sostenendo che l'iniziativa giudiziaria andava ricollegata, sul piano della connessione temporale e causale degli eventi, ad un'interpellanza con la quale il consigliere, in relazione ad alcune notizie apprese da giornali locali, aveva chiesto alla Giunta di chiarire le iniziative che erano state prese al fine di assicurare l'applicazione di una legge regionale a tutela degli animali.

Secondo la Procura, la presentazione dell'interpellanza avrebbe dimostrato che egli era a conoscenza di una probabile *notitia criminis*, la cui omessa denuncia avrebbe determinato l'avvio delle indagini.

¹⁸⁷ Cfr., in particolare, la sentenza n. 444 del 1993, successiva alla “storica” sentenza n. 1150 del 1988. Come si vedrà, il controllo della Corte costituzionale può consistere in una mera verifica esterna che può rendersi necessaria, solo a posteriori, nel caso in cui sorgano contrasti tra la valutazione di insindacabilità della Camera cui appartiene il parlamentare e l'Autorità giudiziaria.

Tale conclusione veniva criticata da attenta dottrina¹⁸⁸ che rilevava che la presentazione dell'interpellanza alla Giunta poteva solo lasciare intendere la volontà di esercitare un controllo politico sull'azione di questa. Da essa non si poteva invece desumere alcun profilo penale della questione, anche perché il consigliere aveva appreso il presunto maltrattamento, non dall'esercizio delle sue funzioni, ma da notizie giornalistiche di cui non conosceva né il fondamento né l'esattezza e, a questo punto, si dovrebbe ritenere che anche il pubblico ministero, apprendendo dalla stampa l'ipotizzato illecito penale, avrebbe dovuto esercitare d'ufficio l'azione penale *ex art. 112 Cost.*

La Corte accoglie il ricorso regionale affermando che “*nell'ambito dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione, rientrano non solo le attività nelle quali si estrinseca il diritto di interrogazione o di interpellanza, ma, altresì, gli elementi conoscitivi utilizzati ai fini dell'esercizio di quel diritto e che si pongono in funzionale connessione con il medesimo*” (cons. in diritto, n. 3).

Dalla decisione della Corte, emerge con chiarezza il rilievo dato al nesso funzionale come criterio orientativo in tema di insindacabilità, che va a sostituire quello della tipicità.

Con riguardo alla nozione di nesso funzionale, è opportuno soffermarsi brevemente su due fondamentali pronunce relative alla corrispondente prerogativa parlamentare: si tratta delle sentenze nn. 10 e 11 del 2000.

Tali decisioni, pronunciate a seguito di due conflitti di attribuzione sollevati, rispettivamente, dal Tribunale di Roma e dal Tribunale di Bergamo, per chiedere alla Corte di annullare due delibere adottate dalla Camera dei deputati che avevano dichiarato l'insindacabilità dell'onorevole Sgarbi¹⁸⁹,

¹⁸⁸ “*Per cui, se la notizia criminis era stata diffusa dai giornali, l'unica valutazione della complessiva vicenda dovrebbe essere che, mentre il consigliere i giornali li aveva letti, lo stesso non aveva fatto il magistrato della Procura di Venezia!*”, così ha osservato Pace. Cfr. PACE A., *L'asserita funzionalità al sindacato politico della “privata” libertà di informarsi (in un conflitto di attribuzioni che avrebbe potuto essere risolto assai più semplicemente)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 3314.

Cfr. anche CUOCOLO F., *Strumenti ispettivi del consigliere regionale e magistratura penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 3311- 3312.

¹⁸⁹ Nel primo caso, il deputato era imputato per diffamazione aggravata a mezzo stampa a danno di un magistrato, all'epoca dei fatti Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, avendo dichiarato a due agenzie giornalistiche, in relazione al procedimento penale nei confronti del senatore Andreotti, che “*il processo Andreotti è un processo politico*” e che avrebbe denunciato il magistrato in questione “*per truffa aggravata e abuso d'ufficio per aver utilizzato il proprio ruolo per un'azione politica*”. La Giunta per

hanno segnato un'importante svolta nella giurisprudenziale costituzionale per un duplice aspetto.

In primo luogo, vengono precisati i caratteri del controllo operato dalla Corte costituzionale sulla delibera di insindacabilità eventualmente adottata dalla Camera, che non è più solo “esterno”, ma diventa un accertamento in concreto dell'esistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse dal parlamentare e l'esercizio delle sue funzioni. La Corte entra nel merito della valutazione delle Camere per stabilire *“se vi sia stata una illegittima interferenza nella sfera del potere ricorrente, verificando l'eventuale sussistenza di vizi del procedimento, ovvero l'omessa o erronea valutazione delle condizioni e dei presupposti richiesti”* (cfr. sent. n. 10 del 2000, cons. in diritto n. 3).

In secondo luogo, la Corte dà una definizione rigorosa del nesso funzionale chiarendo che non sono sufficienti né *“la semplice comunanza di argomento fra la dichiarazione che si pretende lesiva e le opinioni espresse dal deputato o dal senatore in sede parlamentare”* né *“la ricorrenza di un contesto genericamente politico”* in cui la dichiarazione si viene a inserire. Infatti, tale nesso non va inteso come *“semplice collegamento di argomento o di contesto fra attività parlamentare e dichiarazione”*, ma come *“identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare”* (sent. 10 del 2000, cons. in diritto, n. 5, e sent. n. 11 del 2000, cons. in diritto, n. 4). Non è, comunque, richiesta *“una puntuale coincidenza testuale”*, ma è sufficiente e necessaria *“una sostanziale corrispondenza di contenuti”*.

l'autorizzazione a procedere aveva rilevato che la questione oggetto delle dichiarazioni aveva costituito anche l'argomento di alcune interrogazioni parlamentari e che tali affermazioni, dal contenuto politico, si venivano ad inserire al centro di un dibattito parlamentare e politico. Il Tribunale di Roma chiede alla Corte di annullare la delibera di insindacabilità, sostenendo che la Camera avesse arbitrariamente valutato il presupposto del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare; infatti, ad avviso del ricorrente, l'attribuzione ad una persona della commissione di delitti, per di più accompagnata dal preannuncio dell'esercizio del diritto-dovere di denuncia, andrebbe oltre l'esercizio della funzione parlamentare e non potrebbe neanche essere oggetto di una critica politica.

Anche nel secondo caso, l'onorevole Sgarbi era accusato di diffamazione aggravata: nel corso del programma “Sgarbi quotidiani” aveva offeso la reputazione del dott. Di Pietro in relazione ad una locazione a canone esiguo di un appartamento a Milano. La Giunta per l'autorizzazione a procedere aveva precisato che le opinioni espresse erano collocabili all'interno di un contesto politico e presenterebbero il carattere di attività divulgativa connessa all'esercizio della funzione parlamentare. Per il Tribunale di Bergamo ricorrente, invece, le dichiarazioni in questione costituirebbero invece meri apprezzamenti personali espressi dal deputato alla stregua di un qualunque privato cittadino.

Oltre a dare una più precisa definizione del nesso funzionale, la Corte stabilisce anche la sua rilevanza dal punto di vista temporale: “*Le dichiarazioni potrebbero ... essere coperte dalla immunità solo in quanto risultassero sostanzialmente riprodotte di un’opinione espressa in sede parlamentare*” (sent. n. 10 del 2000, cons. in diritto n. 6). Quindi la dichiarazione non può essere successiva all’esercizio delle attività tipiche.

Alla luce dei criteri enunciati, la Corte accoglie entrambi i ricorsi, poiché in concreto non risultano sussistere i requisiti considerati necessari e sufficienti.

Quasi contemporaneamente alla svolta giurisprudenziale appena richiamata, anche la giurisprudenza costituzionale sull’insindacabilità consiliare è apparsa maggiormente restrittiva, sempre nel timore che la prerogativa potesse divenire “*un privilegio personale*”¹⁹⁰.

Già con la sentenza n. 391 del 1999 la Corte ha richiesto la sussistenza di una connessione tra dichiarazione resa e esercizio di attività consiliare, quale sostanziale corrispondenza di contenuti tra previo atto ufficiale e successiva dichiarazione esterna.

La Regione Veneto aveva sollevato conflitto di attribuzione avverso un decreto con cui il GIP del Tribunale di Venezia aveva rinviato a giudizio un consigliere per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa *ex art. 595*, comma 3, c.p. in relazione alle espressioni usate, in uno scritto pubblicato su un quotidiano locale, nei confronti di coloro che erano stati chiamati a far parte di una commissione incaricata di valutare il fenomeno della subsidenza nella laguna di Venezia. La ricorrente aveva invocato l’operare della prerogativa di cui all’art. 122, comma 4, Cost., sostenendo che il fatto per il quale si procedeva penalmente si poneva in connessione causale con le funzioni esercitate dal consigliere attraverso un’interpellanza, presentata alla Giunta assieme ad un altro consigliere.

¹⁹⁰ Cfr. sent. n. 329 del 1999 sull’insindacabilità parlamentare: “*Il nesso funzionale segna appunto il discrimine fra le varie manifestazioni dell’attività politica di deputati e senatori e le opinioni che godono della particolare garanzia introdotta dall’art. 68, primo comma, Cost.; con la conseguenza che non è possibile ricondurre nella sfera della funzione parlamentare l’intera attività politica dei membri delle Camere, perché tale interpretazione allargata finirebbe per vanificare il requisito stesso del nesso funzionale, trasformando la prerogativa in un privilegio personale ...*” (cons. in diritto, n. 4.1).

La Corte accoglie il ricorso, richiamando la propria giurisprudenza in materia e, in particolare, la sentenza n. 274 del 1995 dove aveva affermato che è indubbio che *“fra gli atti tipici, vanno annoverate le interrogazioni e le interpellanze, in quanto strumentali al sindacato esercitato dal Consiglio nei confronti della Giunta”*.

La Corte accoglie il ricorso reputando che *“è innegabile la sussistenza del cennato nesso funzionale, dal momento che le opinioni e le valutazioni manifestate dall’interessato sulla stampa non fanno altro che riprodurre, sostanzialmente, il contenuto dell’interpellanza a suo tempo presentata”* (cons. in diritto, n. 2).

La sentenza n. 391 del 1999 costituisce certamente una tappa fondamentale, rappresentando un ulteriore *“allineamento interpretativo”* tra le prerogative dei consiglieri e quelle dei parlamentari¹⁹¹. Taluno ha descritto tale fenomeno con il termine di *“circularità giurisprudenziale”*¹⁹².

Nella sentenza n. 76 del 2001, già più volte citata, che è successiva alla svolta del 2000, la Corte ha rigettato il ricorso, dando un’interpretazione restrittiva del nesso funzionale inteso come sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese e le opinioni già espresse nell’ambito di attività istituzionali tipiche.

La Regione Veneto aveva sollevato conflitto di attribuzione avverso il decreto del GIP presso il Tribunale di Monza con cui era stato rinviato a giudizio un consigliere, imputato del reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa.

Dopo aver premesso un accenno al contesto politico piuttosto acceso in cui l’articolo incriminato si inseriva, la ricorrente aveva sottolineato come *“nell’alveo della protezione costituzionale debba essere iscritta anche la funzione di indirizzo politico e di controllo che i consiglieri regionali sono chiamati a svolgere”*, altrimenti il dibattito politico sarebbe gravemente mutilato.

¹⁹¹ Cfr., in particolare, sentt. nn. 298 del 1998 e 329 del 1999.

¹⁹² GIUPPONI T. F., *“Avanti il prossimo!”*. L’insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto d’azione e di difesa: il giusto processo “bussa” e la Corte “apre” le porte del conflitto, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, p. 684, e *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1069.

La Regione richiamava poi sul punto la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale: *“l’immunità vale a coprire non soltanto le questioni poste attraverso atti tipici, ma anche ... dichiarazioni che presentino un preciso nesso funzionale rispetto alla attività consiliare ... escluso, dunque, che l’immunità sia destinata ad operare soltanto nella sede consiliare ed in occasione dei lavori dell’organo assembleare, ne deriva ... che l’art. 122, quarto comma, Cost., deve trovare applicazione quando le manifestazioni del pensiero siano oggettivamente correlabili alla posizione istituzionale del consigliere stesso, sicché quest’ultimo deve poter esprimere, in ragione del suo status e dei compiti che gli sono assegnati dall’ordinamento, le valutazioni di ordine politico ... incidenti sulla concreta struttura e sul funzionamento dell’ente di cui fa parte”* (rit. in fatto, n. 1).

La difesa regionale ovviamente tendeva ad assumere un’interpretazione estensiva dell’insindacabilità, considerando scriminate tutte le affermazioni dei consiglieri *lato sensu* politiche e ricostruendo la prerogativa in questione *ratione personae* e non *ratione materiae*, con il rischio così di trasformarla in un vero e proprio privilegio personale¹⁹³.

Diametralmente opposta era la tesi dell’Avvocatura dello Stato: *“nel ricorso non risulterebbero dedotti gli estremi degli atti riconducibili alla funzione consiliare tipica che sarebbero stati oggetto del procedimento penale di diffamazione a mezzo stampa nei confronti del Comencini, né altri elementi idonei a dimostrare la sussistenza del nesso funzionale tra le opinioni espresse dal consigliere regionale e l’esercizio delle relative funzioni”* (rit. in fatto, n. 2).

La Corte precisa che il carattere divulgativo è *“il criterio che consente di identificare le dichiarazioni rese al di fuori di quelle attività e ciononostante riconducibili o inerenti alla funzione parlamentare, distinguendole ... senza con ciò determinare situazioni ingiustificate di privilegio personale”*¹⁹⁴. Perché operi la garanzia invocata dalla ricorrente, la dichiarazione esterna deve quindi porsi *“rispetto al concreto esercizio di una funzione consiliare tipica, quale*

¹⁹³ GIUPPONI T. F., *“Avanti il prossimo!”*, cit., p. 684.

¹⁹⁴ Cfr. sentt. nn. 320 del 2000, cons. in diritto, n. 3, e 321 del 2000, cons. in diritto, n.

proiezione divulgativa strumentale allo sviluppo della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative” (cons. in diritto, n. 2.2.).

Sulla base di queste argomentazioni, la Corte respinge il ricorso regionale ritenendo che nel caso di specie le opinioni espresse non risulterebbero correlate alle funzioni consiliari né ad atti tipici, ma avrebbero una valenza esclusivamente politica, risolvendosi in un atto di campagna elettorale, *“peraltro molto anticipato rispetto alle scadenze elettorali”*.

In questa pronuncia e in altre successive, si può notare che, nella valutazione della sussistenza del nesso funzionale, acquista una certa rilevanza il fattore temporale.

Infatti, nella sentenza n. 276 del 2001 la Corte si è dimostrata più flessibile e ha ritenuto sufficiente la mera sostanziale contestualità tra atto tipico di poco successivo e dichiarazione esterna di poco precedente, anticipando alcune conclusioni a cui successivamente arriverà in relazione all’art. 68, comma 1, Cost.¹⁹⁵.

La Regione Lombardia aveva sollevato conflitto di attribuzioni avverso l’informazione di garanzia *ex art. 415 bis c.p.p.* notificata ad un consigliere a cui era contestato il reato di diffamazione a mezzo stampa. Questi aveva rilasciato ad un quotidiano un’intervista in cui esprimeva le sue valutazioni politiche riguardo ad un Direttore generale di un’Azienda ospedaliera che aveva licenziato un dirigente, senza che sussistesse, ad avviso del consigliere, la giusta causa della revoca dell’incarico. Va premesso che, in quanto Presidente di una commissione consiliare che si occupa anche di sanità, quindi nell’esercizio delle sue funzioni, il consigliere aveva anche inviato all’Assessore alla Sanità e al Presidente della Giunta un’istanza per verificare la regolarità del licenziamento.

¹⁹⁵ Cfr. sent. n. 289 del 2001: *“... deve escludersi che alla dichiarazione in esame possa attribuirsi siffatto carattere divulgativo di un’opinione parlamentare insindacabile. Gli atti di sindacato ispettivo evocati ... tutti peraltro in epoca posteriore alla data della dichiarazione incriminata, oltre a non essere legati da rapporto di contestualità, non hanno alcuna precisa relazione di contenuto con quest’ultima, riguardando questioni o critiche attinenti all’attività di altre procure e di altri magistrati, o comunque vicende del tutto estranee a quella cui si riferisce l’esternazione in oggetto”* (cons. in diritto, n. 3).

La ricorrente lamentava che l'avviso di conclusione delle indagini inviato al consigliere era lesivo della autonomia costituzionalmente garantita alla Regione ed ai suoi organi e, a sostegno della sua tesi, citava la giurisprudenza precedente in tema di immunità consiliare.

La Corte accoglie il ricorso e, di conseguenza, annulla l'atto impugnato, ravvisando una contestualità tra l'avviso mandato dal consigliere in qualità di Presidente della commissione consiliare, assimilabile ad un atto ispettivo, e l'intervista rilasciata al quotidiano sia la sostanziale corrispondenza tra quella lettera ed il tenore delle dichiarazioni rese alla stampa.

Il fattore temporale gioca un ruolo decisivo anche nella successiva sentenza n. 221 del 2006 con cui, però, vengono rigettati due ricorsi proposti dalla Regione Lombardia nei confronti dello Stato.

Con un primo ricorso¹⁹⁶, la Regione lamentava il fatto che l'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex art. 415 bis c.p.p.* inviato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia nei confronti di tre consiglieri avrebbe invaso l'autonomia assicurata alla Regione ed ai suoi organi. La contestazione del reato di diffamazione a mezzo stampa trarrebbe origine, per un consigliere, da due interviste rilasciate ad un quotidiano nelle quali questi avrebbe espresso delle valutazioni ritenute diffamatorie sull'operato dei componenti la sezione del GIP del Tribunale di Bergamo, che avevano rilasciato, in esito all'udienza di convalida, numerosi cittadini extracomunitari già tratti in arresto per reati concernenti lo spaccio di sostanze stupefacenti; per gli altri due consiglieri, invece, da una loro lettera aperta ad un quotidiano, in cui gli stessi ironizzavano sulla medesima decisione.

Secondo la Regione ricorrente, queste dichiarazioni erano espressione di attività consiliare, in quanto sia per il loro contenuto sia per la contestualità costituivano la divulgazione di atti tipici, ossia una mozione consiliare urgente, sottoscritta l'anno precedente dai tre consiglieri e un'altra mozione successiva alle esternazioni giornalistiche, sottoscritta solo da due consiglieri.

¹⁹⁶ L'altro ricorso verrà esaminato più avanti, in quanto la Corte, rigettandolo, affronterà per la prima volta la questione del presunto effetto inibitorio della delibera consiliare.

La Corte ritiene che il problema dell'esistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni a mezzo stampa e i due atti consiliari debba essere analizzato separatamente in quanto si tratta di atti "diversificati" e uno solo è precedente alle dichiarazioni, ma risale a più di un anno prima, mentre l'altro è successivo di dieci giorni.

Relativamente alla prima mozione consiliare, la prima verifica riguarda il requisito della contestualità tra l'opinione espressa in sede consiliare e la sua successiva divulgazione in quanto *"il nesso funzionale che, in ipotesi, le collega non può evidentemente tollerare segmenti temporali di tale ampiezza da risultare incompatibile con la stessa finalità divulgativa"*.

Per la Corte, nel caso di specie, questo requisito non sussiste perché *"tale contestualità – lungi dall'abbracciare, secondo la prospettazione della ricorrente, l'arco temporale dell'intera durata della consiliatura¹⁹⁷ – non può ritenersi ... sussistente per dichiarazioni rese alla stampa ... oltre un anno dopo la presentazione della mozione"*.

Inoltre, manca anche il secondo requisito, ossia la sostanziale corrispondenza di contenuto fra atto funzionale tipico e dichiarazioni. Infatti, nel caso di specie, essi *"risultano legati, al più, solo da una generica comunanza di argomento – la sicurezza pubblica, in senso lato – idonea a ricondurre entrambi ad un generico, comune contesto politico¹⁹⁸; ma del tutto inadeguata a prospettarsi quale nesso funzionale tra quanto oggetto di atto tipico e quanto riprodotto, in chiave divulgativa, dagli organi di informazione, secondo i principi ripetutamente affermati da questa Corte ..."*.

¹⁹⁷ Secondo Giupponi, la tesi della Regione ricorrente, *"allargando così tanto il parametro temporale di riferimento, finirebbe per creare una sorte di generale insindacabilità di mandato assai lontana dal modello costituzionale riferito a specifiche attività consiliari, correndo il rischio di sfumare in una sorta di anomala autorizzazione a procedere rinforzata"* (perché in ogni caso non superabile nemmeno allo scadere della legislatura). Cfr. GIUPPONI T.F., *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e le presunte efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in www.quadernicostituzionali.it, 2006.

¹⁹⁸ La mozione consiliare stigmatizzava la carenza degli organici di polizia bergamaschi, ritenuti inadeguati rispetto all'incremento del tasso di criminalità, infatti il Consiglio regionale aveva impegnato il Presidente della Giunta a richiedere al Ministro dell'interno un potenziamento degli organici delle forze dell'ordine ed a sollecitare il Governo a procedere all'espulsione di tutti i clandestini. Le dichiarazioni rese alla stampa riguardavano, invece, l'azione della magistratura, che avrebbe vanificato il risultato dell'operato delle forze di polizia.

Anche per quanto riguarda la seconda mozione, per la Corte non sussiste un “*utile collegamento temporale*” tra questa e la lettera aperta firmata dai due citati consiglieri e pubblicata sulla stampa locale dieci giorni prima.

Richiamando la propria giurisprudenza precedente, in particolare le sentenze nn. 289 del 1998, 10 del 2000 e 276 del 2001, l’organo di giustizia costituzionale ricorda che è possibile che “*l’atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, entro un arco talmente compresso di tempo da poter affermare la «sostanziale contestualità» fra l’uno e le altre*”.

La Corte reputa che, tuttavia, nel caso di specie non ricorra questa ipotesi, poiché sussiste “*uno iato temporale – dieci giorni – considerevole tra la dichiarazione apparsa sulla stampa e la mozione proposta: così da invertire, evidentemente, l’ordine logico, prima che giuridico, tra atto consiliare e sua divulgazione*”. Ovviamente, quello che si vuole evitare è un meccanismo di convalida *ex post*. Per questo, il ricorso viene rigettato.

Si deve osservare che le richiamate precisazioni cronologiche del nesso funzionale possono dar luogo a incertezze interpretative e rendere le decisioni della Corte sempre più imprevedibili.

Il concetto di “sostanziale contestualità” è molto evanescente e, infatti, anche in pronunce coeve, è stato delineato con margini di flessibilità più o meno ampi¹⁹⁹.

Anche per quanto poi riguarda il problema dell’eccessiva distanza tra previo atto tipico e sua successiva divulgazione, è opportuno precisare che, in due occasioni²⁰⁰, la Corte aveva considerato rilevanti anche atti presentati due o tre anni prima.

È opportuno infine ricordare che, per quella “circolarità giurisprudenziale” di cui si è detto in precedenza, l’indirizzo emerso da questa

¹⁹⁹ Per citare alcuni esempi, nelle sentt. nn. 10 del 2000 e 276 del 2001 era stato considerato irrilevante un lasso temporale di due o tre giorni tra mozione e atto divulgativo; nella successiva sent. n. 260 del 2006 verranno state prese in considerazione solo atti funzionali intervenuti entro un arco temporale di poco meno di un anno, che non è così diverso da quello che nel caso di specie è suscettibile di interrompere il nesso funzionale, ossia poco più di un anno.

²⁰⁰ Cfr. le sentt. nn. 28 e 164 del 2005.

pronuncia sembra aver influenzato anche la giurisprudenza costituzionale relativa all'insindacabilità parlamentare²⁰¹.

2.3.3. *Il presunto “effetto inibitorio” della delibera consiliare.*

Si è visto che la revisione costituzionale del 1993, equiparando la formulazione del primo comma dell'art. 68 Cost. a quella dell'art. 122, comma 4, Cost., ha favorito una sorta di “circolarità giurisprudenziale” per quanto attiene all'individuazione dell'ambito oggettivo di operatività delle due prerogative, per cui soluzioni adottate in relazione all'insindacabilità parlamentare sono state estese alla corrispondente garanzia consiliare e viceversa.

Diversamente, non vi è stata alcuna conseguenza quanto agli aspetti procedurali, che sono rimasti distinti.

Con riguardo ai conflitti tra poteri dello Stato relativi all'art. 68, comma 1, Cost., trova, infatti, applicazione il meccanismo procedurale introdotto in via giurisprudenziale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1150 del 1988²⁰².

²⁰¹ Cfr., in particolare, sent. n. 258 del 2006, cons. in diritto, n. 4.1: “*Non può essere, pertanto, condivisa l'argomentazione centrale della difesa del Senato, secondo cui la peculiarità dei conflitti in argomento sarebbe ravvisabile – a prescindere dal legame temporale tra l'attività parlamentare e le dichiarazioni esterne – nella «ric conducibilità ad un unico filo conduttore ... della pluralità di atti tipici ...[e] della pluralità dei fatti-fonte»;* con la conseguenza che le dichiarazioni oggetto dei procedimenti giudiziari si porrebbero «in un rapporto di continuum logico-temporale» rispetto agli interventi parlamentari del sen. Loreto concernenti l'intreccio di rapporti tra sanità, magistratura e politica nella provincia di Taranto. Ove si accedesse a tale prospettazione, si finirebbe con il rendere evanescenti il legame temporale e la corrispondenza di significato tra l'attività parlamentare e le dichiarazioni rese all'esterno, intaccando proprio il nesso funzionale richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte”.

²⁰² Con la sentenza n. 1150 del 1988, il Giudice costituzionale si è pronunciato in merito ad un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri, sollevato dalla Corte d'Appello di Roma a seguito della delibera del Senato con cui veniva dichiarata l'insindacabilità ex art. 68, comma 1, Cost di un senatore, in relazione a dichiarazioni diffamatorie pubblicate in alcuni articoli di giornali.

La Corte precisa, anzitutto, che deve essere rettificata l'impostazione che la Corte d'Appello ricorrente aveva dato alla questione, rifacendosi agli schemi tradizionali della *vindicatio potestatis* e contestando, quindi, che il Senato avesse “*il potere di esercitare, in questa materia, la funzione giurisdizionale che, istituzionalmente, spetta invece all'autorità giudiziaria ordinaria*”, quasi volendo affermare che il Senato, nel valutare i fatti oggetto della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio contro il senatore, “*si fosse ritenuto investito delle funzioni di foro speciale in tema di prerogative parlamentari*” (cons. in diritto, n. 1). Secondo la Corte d'Appello, il vecchio art. 68, comma 2, Cost. concedeva a ciascuna

Nella sentenza richiamata, la Corte ha illustrato, anzitutto, la natura del potere attribuito alle Camere in relazione alla prerogativa di cui all'art. 68, comma 1, Cost., che consiste nel “*potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità*” (cons. in diritto, n. 3) e ha chiarito che avverso la delibera adottata dalla Camera il giudice può, eventualmente, sollecitare il controllo della Corte attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri. Il conflitto non poteva essere impostato nella forma della *vindicatio potestatis*, come aveva sostenuto la ricorrente, poiché in astratto non è contestabile la spettanza al Parlamento del potere di valutazione in questione, che può essere contestato solo in concreto, o per vizi del procedimento o per omessa ed erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso²⁰³.

La Corte, quindi, accoglieva il ricorso ritenendo che, sebbene spetti al Senato valutare le condizioni dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., nel caso di specie, nella delibera dell'organo medesimo era riscontrabile un vizio *in procedendo*, essendoci un divario tra i fatti che la Giunta per le elezioni e le autorizzazioni a procedere ha esaminato e quelli in relazione ai quali ha formulato la sua proposta di insindacabilità, poi approvata dall'Assemblea. Pertanto, “*correttamente la Corte d'appello di Roma si è*

Camera il potere di sottrarre i propri membri alla giurisdizione penale per fatti ad essi imputabili a titolo di reato, mentre l'art. 68, comma 1, Cost. non attribuiva al Parlamento alcuna competenza; di conseguenza, giungeva a dichiarare che la delibera con cui la Camera di appartenenza affermava che i fatti addebitati a un proprio membro erano coperti dalla garanzia di cui al primo comma poteva impedire il proseguimento dell'azione penale, implicando il diniego dell'autorizzazione a procedere, ma non poteva avere anche l'effetto preteso dal Senato di impedire l'accertamento dei fatti da parte del giudice civile a cui la persona diffamata aveva proposto una domanda di risarcimento dei danni.

Secondo la Corte, la ricorrente, pur partendo da una premessa esatta, ossia la differenza tra le due tipologie di immunità parlamentari, ne deduceva una conseguenza non corretta perché se anche l'art. 68, comma 1, Cost. non attribuisce al Parlamento un potere analogo a quello previsto dal secondo comma, ciò non significa che non gli è riconosciuta alcuna competenza e ciò in virtù del fatto che “*Le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte ...*” (cons. in diritto, n. 2).

²⁰³ Partendo da questa impostazione, il Giudice costituzionale dichiara che il dispositivo dell'ordinanza della Corte d'Appello doveva essere interpretato come “*istanza alla Corte costituzionale affinché dica se «nel caso concreto» il potere di valutazione del Senato, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e ... all'effetto indicato ... sia stato legittimamente esercitato*” (cons. in diritto, n. 3).

sentita spogliata del potere di ius dicere in ordine a tutti i fatti dedotti in giudizio, e a ragione essa [ha] lamenta[to] che, nei termini in cui si è svolto il procedimento parlamentare, la citata deliberazione del Senato non era giustificata, e pertanto non poteva determinare l'assorbimento del processo civile in corso".

In sostanza, a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988, la Corte costituzionale ha ripartito le competenze in questo modo: la Camera cui appartiene il parlamentare ha la possibilità di dichiarare l'insindacabilità e tale declaratoria inibisce all'Autorità giudiziaria di procedere nell'esercizio della funzione giurisdizionale pervenendo ad una difforme pronuncia di responsabilità. Tale effetto inibitorio può essere rimosso dal giudice solo sollecitando il controllo della Corte attraverso il rimedio del conflitto di poteri e, solo se la Corte accoglie il ricorso del giudice e annulla la delibera parlamentare, il giudice torna nell'esercizio pieno dei suoi poteri giurisdizionali, essendo chiamato a pronunciarsi nel merito.

Questo meccanismo che, sebbene oggetto di svariate critiche in dottrina²⁰⁴ è stato successivamente confermato dalla legge n. 140 del 2003 che all'art. 3 ha delineato in modo definitivo la procedura²⁰⁵, non è stato esteso

²⁰⁴ Ad avviso di Pace, per tutelare la peculiare posizione costituzionale delle Camere, non era necessario attribuire effetto inibitorio alle eventuali delibere di insindacabilità in quanto la prerogativa in esame era già di per sé una garanzia che poteva essere fatta valere sia davanti ai giudici comuni sia davanti alla Corte costituzionale. Cfr. PACE A., *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2007.

Secondo Bartole, che ha osservato che, con un "intervento creativo", la Corte, ha tratto da una norma di carattere sostanziale una di carattere procedurale, è discutibile riservare ad un organo politico una valutazione su circostanze di carattere tecnico-giuridico. L'Autore criticava anche il fatto che la posizione dell'esponente della minoranza è lasciata in balia di una decisione politica che l'Assemblea è chiamata ad adottare. Cfr. BARTOLE S., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA. VV. (a cura di), *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 43-44.

È stato poi notato che essendo in gioco la responsabilità penale personale del parlamentare, era forse preferibile lasciare tale compito all'Autorità giudiziaria, dando comunque alle Camere la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione per tutelare le loro prerogative. Cfr. ZANON N., voce "*Parlamentare (status di)*", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995, pp. 630-631, e SORRENTINO F., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA. VV. (a cura di), *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 80: "... il primo interprete e garante contro un uso eventualmente distorto e partigiano dell'irresponsabilità è e deve essere proprio il giudice nell'esercizio della sua funzione giudicante".

²⁰⁵ In sostanza si è stabilito che il giudice procedente ha il potere di applicare, d'ufficio o su eccezione di parte, l'art. 68, comma 1, Cost. solo se ritiene che sussista

dalla giurisprudenza costituzionale ai conflitti di attribuzione tra enti che sorgono in relazione alla prerogativa di cui all'art. 122, comma 4, Cost., almeno per due ordine di ragioni.

In primo luogo, perché, come si ricava dalla giurisprudenza costituzionale esaminata, anche dopo la riforma del Titolo non sussiste una piena equiparazione tra il Parlamento e il Consiglio regionale e la prerogativa dell'immunità costituzionale, costituendo una deroga all'esercizio della funzione giurisdizionale, non può essere estesa al di là dei casi previsti nella Costituzione.

In secondo luogo, perché questa procedura è stato pensata in relazione a conflitti di attribuzione tra poteri e non può essere trasposta ai conflitti tra enti dove non c'è coincidenza tra legittimazione sostanziale e processuale. Infatti, sebbene le prerogative consiliari mirano a tutelare l'autonomia e l'indipendenza del Consiglio, tale organo non ha a disposizione l'attivazione del relativo rimedio dal momento essendo la Giunta a deliberare di promuovere il conflitto²⁰⁶ e il Presidente della Giunta, non quello del Consiglio regionale, a proporlo alla Corte.

Tuttavia, in seguito alla riforma del Titolo V, alcune Regioni ordinarie, in sede di attuazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, hanno attribuito efficacia inibitoria alle delibere eventualmente assunte dal Consiglio regionale, rifacendosi al modello introdotto con la sentenza n. 1150 del 1988²⁰⁷. In questo

l'insindacabilità; altrimenti, trasmette gli atti alla Camera cui appartiene il parlamentare e le chiede di deliberare a riguardo, sospendendo per 90 giorni il procedimento. Pertanto, l'Autorità giudiziaria può autonomamente agire solo se intende applicare la prerogativa, ma non se ritiene di escludere la scriminante, in quanto è solo l'Assemblea parlamentare che può deliberare la sindacabilità, su proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità, al Senato, e della Giunta per le autorizzazioni, alla Camera. Una volta che l'Assemblea ha raggiunto una decisione, il Presidente ne comunica l'esito al giudice procedente. Se è decisa la sindacabilità, il giudizio può proseguire nel merito, altrimenti, il giudice ha due alternative: o si conforma alla decisione della Camera dichiarando di non doversi procedere o prosciogliendo il parlamentare oppure, se ritiene che il potere valutativo non sia stato correttamente esercitato, solleva conflitto tra poteri, chiedendo alla Corte di annullare la relativa delibera.

²⁰⁶ Come è stato notato, è certamente paradossale l'attribuzione in capo alla Giunta della facoltà di proposizione del ricorso a difesa delle prerogative di un consigliere. Cfr. POGGI A., *La legge della Regione Piemonte, sulla valutazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 243, e GIUPPONI T. F., "Avanti il prossimo!", *cit.*, p. 685.

²⁰⁷ Cfr. legge reg. Piemonte n. 23 del 2001, artt. 3 (Valutazione di insindacabilità): "1. Qualora un Consigliere sia chiamato a rispondere davanti all'autorità giudiziaria per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni, ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, il quale investe della questione il Consiglio regionale.- 2. Il Consiglio regionale procede alla valutazione di insindacabilità e si pronuncia entro il termine perentorio di trenta giorni.- 3. Il Consiglio regionale è l'organo competente a valutare

modo si è tentato di valorizzare il punto di vista del Consiglio regionale che non sarebbe più solo l'organo consultato dalla Giunta, ai fini dell'adozione

la insindacabilità della condotta eventualmente addebitata ad un proprio membro” e 4 (Istruttoria): “1. La Giunta per le elezioni è l'organismo interno consiliare che ha il compito di procedere all'istruttoria della valutazione di insindacabilità e di riferire al Consiglio ai fini dell'assunzione della deliberazione di cui all'articolo 3, comma 2”; legge reg. Liguria n. 38 del 2001, artt. 3 (Valutazione di insindacabilità): “1. Qualora un Consigliere regionale sia chiamato a rispondere davanti all'Autorità giudiziaria delle opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, il quale investe della questione il Consiglio regionale stesso.- 2. Il Consiglio regionale procede alla valutazione di insindacabilità e si pronuncia entro il termine perentorio di trenta giorni.- 3. Qualora il Consiglio regionale deliberi con provvedimento motivato la insindacabilità del Consigliere, il Presidente del Consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'Autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario, per quanto di competenza” e 4 (Attribuzioni della Giunta per le Elezioni): “1. È attribuito alla Giunta per le Elezioni il compito di procedere alla istruttoria della valutazione di insindacabilità e di riferire al Consiglio regionale ai fini della assunzione della deliberazione di cui all'articolo 3, comma 2”;

legge reg. Toscana n. 21 del 2003, artt. 2, comma 3, “Il Consiglio regionale è l'organo competente a valutare la insindacabilità della condotta eventualmente addebitata ad un proprio membro” e 3 (Valutazione di insindacabilità): “1. Il consigliere regionale chiamato a rispondere davanti all'autorità giudiziaria per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio regionale.- 2. Il Consiglio regionale procede alla valutazione di insindacabilità entro il termine perentorio di trenta giorni, previa istruttoria della Giunta per le elezioni.- 3. Qualora il Consiglio regionale deliberi con provvedimento motivato la insindacabilità del consigliere, il Presidente del Consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario, per il seguito di competenza”; legge reg. Lombardia n. 26 del 2004, artt. 2, comma 3 (Principi): “Il Consiglio regionale è l'organo competente a valutare la insindacabilità della condotta eventualmente addebitata ad un proprio membro” e 3 (Valutazione di insindacabilità): “1. Qualora un consigliere sia chiamato a rispondere davanti all'autorità giudiziaria per le opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni, ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, il quale investe della questione il Consiglio regionale.- 2. Il Consiglio regionale procede alla valutazione di insindacabilità e si pronuncia entro il termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 1, previa istruttoria della Giunta per le elezioni.- 3. Qualora il Consiglio regionale, con provvedimento motivato, deliberi favorevolmente in ordine alla sussistenza di una causa di insindacabilità, il Presidente del Consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario e al Presidente della Giunta regionale. Il Presidente della Giunta regionale, qualora l'autorità giudiziaria decida di procedere comunque nei confronti del consigliere regionale per il quale sia stata riconosciuta la causa di insindacabilità, propone il relativo conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale. Qualora l'autorità giudiziaria sollevi conflitto di attribuzione presso la Corte Costituzionale, il Presidente della Giunta adotta gli atti volti alla costituzione della Regione Lombardia nel relativo giudizio”.

Bisogna, inoltre, ricordare che la Regione Basilicata e la Regione Abruzzo avevano affrontato il problema delle prerogative attraverso iniziative a livello statutario. Cfr., in particolare, l'art. 5, comma 4, della proposta di legge statutaria del 2001 per lo Statuto della Regione Basilicata: “Qualora un consigliere regionale- deputato della Basilicata sia chiamato a rispondere davanti all'autorità giudiziaria per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, ne dà immediata comunicazione al presidente del consiglio regionale, il quale investe della questione il consiglio regionale- parlamento della Basilicata. Qualora il consiglio regionale- parlamento della Basilicata deliberi con provvedimento motivato la insindacabilità del consigliere-deputato della Basilicata, il presidente del consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario, per quanto di competenza”.

della delibere di proposizione del ricorso davanti alla Corte, ma diventerebbe l'organo abilitato a valutare l'insindacabilità.

Sul problema di un'eventuale "pregiudiziale consiliare", la Corte costituzionale è intervenuta per la prima volta con la già citata sentenza n. 221 del 2006, pronunciandosi su due ricorsi proposti dalla Regione Lombardia.

In particolare, nel secondo ricorso, la Regione aveva lamentato che il Tribunale di Venezia aveva disatteso l'atto con cui il Consiglio regionale aveva deliberato l'insindacabilità di tre consiglieri, applicando la legge regionale n. 26 del 2004 nel frattempo approvata che attribuiva, appunto, effetto inibitorio alla delibera consiliare.

Secondo la difesa regionale, che chiedeva l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale di Venezia, previa declaratoria di non spettanza del relativo potere in capo all'Autorità giudiziaria, *"alla citata delibera di insindacabilità – ed in forza della garanzia di cui al comma quarto dell'art. 122 della Costituzione – si collega un effetto inibitorio per l'Autorità giudiziaria procedente, la quale, conseguentemente, risulterebbe spogliata della possibilità di giudicare il caso in questione"* (rit. in fatto, n. 2). A seguito della delibera consiliare, quindi, secondo la ricorrente, il giudice procedente potrebbe solo prosciogliere gli imputati o sollevare un conflitto per attribuzioni. A sostegno della sua tesi, la ricorrente richiamava il *"modello giuridico e concettuale elaborato dalla giurisprudenza costituzionale per l'art. 68, comma primo, della Costituzione"* e, di conseguenza, concludeva dichiarando che *"a fronte di una delibera consiliare di insindacabilità favorevole all'applicazione della guarentigia per il consigliere regionale, qualora l'autorità giudiziaria decida di procedere comunque, il Presidente della Giunta regionale è onerato della proposizione di conflitto davanti alla Corte costituzionale"* (ancora rit. in fatto, n. 2).

La Corte, prima di rigettare il ricorso nel merito, affronta tale questione in via preliminare giungendo a dichiarare che la legge regionale attuativa dell'art. 122, comma 4, Cost. *"non può assumere ... rilievo alla stregua di norma interposta"* poiché *"ha soltanto la funzione di regolare le cadenze procedurali interne, inerenti lo scrutinio consiliare relativo alla deliberazione"*

sulla insindacabilità” e che l’unica fonte normativa della garanzia è la disposizione costituzionale, “cui soltanto si connette l’effetto inibitorio della delibera consiliare di insindacabilità”. Quest’ultima affermazione costituisce un *unicum* che non trova alcun riscontro nella giurisprudenza costituzionale.

In due pronunce appena successive, originate da due ricorsi sollevati dalla Regione Veneto²⁰⁸, la Corte non può entrare nel merito e deve dichiarare, con la sentenza n. 173 del 2007, l’inammissibilità del conflitto per mancanza di lesività dell’atto impugnato – si trattava di un’ordinanza di fissazione dell’udienza di trattazione che, ai sensi del previgente art. 180 c.p.c., doveva essere in ogni caso adottata dal giudice in sede di prima comparizione – e, con la sentenza n. 174 del 2007, l’improcedibilità del conflitto per sopravvenuta carenza dell’interesse a ricorrere poiché il giudizio che aveva dato origine al conflitto tra enti si era concluso con una sentenza del GUP di non luogo a procedere per intervenuta remissione di querela.

Solo con le sentenze nn. 301 del 2007 e 279 del 2008, decidendo due conflitti sollevati dalla Regione Piemonte²⁰⁹, la Corte giunge a negare espressamente che le delibere adottate dal Consiglio regionale possano avere lo stesso effetto inibitorio riconosciuto alle delibere parlamentari in considerazione della “*diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale*” che “*è tale da escludere la sussistenza del “parallelismo” invocato dalla ricorrente, quale fondamento della asserita por-*

²⁰⁸ Nel primo caso la Regione aveva impugnato l’ordinanza di fissazione dell’udienza di trattazione adottata dal Tribunale di Roma nell’ambito di un giudizio per risarcimento dei danni promosso dal direttore dell’Unità locale socio sanitaria n. 36 di Venezia contro un consigliere regionale.

Nel secondo caso, all’origine del conflitto vi erano la richiesta di rinvio a giudizio del Presidente della Regione Galan emessa dalla Procura della Repubblica di Venezia, che aveva contestato a questi il reato di diffamazione aggravata nei confronti del segretario della Camera del lavoro, e il decreto di fissazione di udienza preliminare adottato nei confronti dello stesso dal Tribunale di Venezia.

²⁰⁹ In entrambi i ricorsi la Regione aveva invocato l’operare della prerogativa di cui all’art. 122, comma 4, Cost. per lo stesso consigliere regionale.

Con il primo ricorso erano stati contestati una serie di atti adottati dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Monza e dal Tribunale monocratico di Monza nel procedimento a carico del consigliere regionale che era stata denunciato da un magistrato che sosteneva di essere stato diffamato da questi.

Nel secondo ricorso, la Regione aveva impugnato il decreto con cui il Tribunale di Torino aveva disposto il rinvio a giudizio del consigliere, a cui era stata contestata la diffamazione di un dirigente regionale.

tata inibitoria della delibera consiliare” (sent. 301 del 2007, cons. in diritto, n. 3.1).

Nel frattempo, nelle sentenze nn. 195 e 235 del 2007, pronunciandosi ancora una volta su ricorsi proposti dalla Regione Veneto²¹⁰, la Corte ha negato che le delibere con cui la Giunta regionale decida di sollevare il conflitto di attribuzione possano avere l'effetto di paralizzare l'esercizio della funzione giurisdizionale, come invece aveva sostenuto la difesa regionale. Nella prima delle due pronunce la Corte si sofferma a lungo sulla questione, sostenendo che quanto invocato dalla ricorrente sarebbe erroneo sia perché l'atto in questione è stato concepito con una funzione del tutto diversa sia perché la Giunta regionale è un *“organo diverso rispetto a quello tutelato dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione”* e, quindi, sarebbe difficile *“ipotizzare che il potere di valutare se un'opinione espressa da un componente dell'organo legislativo regionale sia riconducibile all'esercizio delle funzioni consiliari si trasferisca dall'assemblea legislativa di appartenenza alla Giunta regionale”*. Inoltre, i consiglieri di minoranza non potrebbero trovare adeguata tutela nella Giunta che è espressione della maggioranza politica della Regione.

Bisogna, a questo punto, chiedersi quale significato e quale effetto possono avere gli interventi legislativi in materia.

Anche se non possono attribuire alle delibere consiliari l'effetto di bloccare la prosecuzione di un'eventuale giudizio instaurato contro un consigliere, non sono necessariamente incostituzionali²¹¹ e, comunque, possono essere utili perché consentono di conoscere la posizione del Consiglio regionale, che è l'organo direttamente interessato.

Inoltre, come è stato suggerito in dottrina²¹², si potrebbe pensare di stabilire che, nel caso in cui venga adottata una delibera consiliare di insin-

²¹⁰ La Regione Veneto aveva sollevato conflitto di attribuzione censurando, nel primo caso, la sentenza con cui il Tribunale civile di Venezia aveva condannato l'allora Presidente Galan a risarcire due giornalisti per i danni ad essi derivate dalle sue dichiarazioni diffamatorie, nel secondo caso, la pendenza dinnanzi al Tribunale di Padova di un altro procedimento civile intentato contro lo stesso per alcune dichiarazioni rese nel corso di una seduta pubblica del Consiglio regionale.

²¹¹ Cfr. AMBROSI A., *I consiglieri regionali*, cit., p. 226.

²¹² PERTICI A., *Art. 122*, cit., p. 2445.

dacabilità, il Presidente della Giunta abbia l'obbligo, e non la mera facoltà, di sollevare conflitto tra enti davanti alla Corte costituzionale.

3. Ricorsi proposti dalle Regioni o dalle Province autonome contro la disapplicazione di leggi regionali da parte della magistratura.

Come accennato, talvolta, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione tra enti su atti giurisdizionali le Regioni hanno adito la Corte costituzionale lamentando una violazione della sfera di autonomia costituzionale ad esse riservata derivante dalla disapplicazione di leggi regionali ad opera di giudici comuni, spesso di ultima istanza.

Si vedrà che molti giudizi si sono conclusi con pronunce di inammissibilità perché la Corte costituzionale ha ritenuto che i ricorsi si risolvevano in uno strumento improprio di impugnazione quasi a voler trasformare il giudizio costituzionale in un giudizio d'appello.

La prima pronuncia che ha affrontato il problema della disapplicazione delle leggi regionali è la sentenza n. 285 del 1990 che ha accolto il ricorso regionale.

Due pronunce che avevano toccato incidentalmente il tema possono essere rintracciati nella sentenza n. 73 del 1977 e nell'ordinanza n. 246 del 1988 con cui la Corte, ha, rispettivamente, accolto, nel primo caso, un ricorso sollevato dalla Regione Sicilia in relazione al diniego di registrare dei provvedimenti regionali espresso dalla competente Corte dei Conti, che adduceva una presunta incostituzionalità della legge regionale sulla cui base erano stati adottati gli atti amministrativi sottoposti a controllo e, nel secondo caso, ha dichiarato inammissibile un ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento avverso la presunta disapplicazione da parte del Consiglio di Stato di una legge provinciale che contrastava con una precedente legge statale ritenuta

prevalente dal giudice amministrativo in ragione dell'interesse locale, ritenendo che la Provincia avrebbe censurato meri errori *in iudicando*.

Di diverso tenore è la sentenza n. 285 del 1990, con cui viene annullata una pronuncia della Corte di Cassazione²¹³.

All'origine del conflitto vi è il ricorso con cui la Regione Emilia Romagna aveva sollevato conflitto di attribuzione avverso la sentenza con cui la Suprema Corte aveva disapplicato, in base all'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, tre leggi regionali considerandole alla stregua di un atto amministrativo e ritenendole costituzionalmente illegittime perché interferirebbero nella materia penale che è riservata allo Stato.

Secondo la ricorrente, la Corte avrebbe in tal modo esercitato poteri che non le spettano violando le “*norme costituzionali che disciplinano il regime di sindacabilità delle leggi, anche regionali (artt. 117, primo comma, 101 e 134 della Costituzione)*”.

Il Presidente del Consiglio si costituiva in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso con cui la Regione, denunciando errori *in iudicando*, avrebbe sindacato il modo in cui la funzione giurisdizionale è stata esercitata in concreto e, in sostanza, avrebbe chiesto alla Corte di assumere le funzioni proprie del giudice dell'impugnazione, funzioni che chiaramente le non competono.

La difesa erariale sosteneva poi che non vi sarebbe stata comunque menomazione di competenze costituzionalmente garantite alla Regione, in quanto gli effetti della sentenza della Cassazione si limitano al giudizio deciso dalla medesima, non impedendo alle leggi regionali di spiegare la loro efficacia in via generale.

La Corte sottolinea, anzitutto, la “*particolare delicatezza del caso in esame, che investe una sentenza della Corte di cassazione*” ma ricorda che ciò era già avvenuto in precedenza con la controversia definita con la sent. n. 66 del 1964 ed afferma che “*una volta ammesso il conflitto su di un atto giurisdizionale, nulla rileva quale sia il giudice che l'ha emanato; che anzi si potrebbe osservare come, proprio perché il conflitto ha luogo nei confronti di*

²¹³ D'AMICO M., *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pp. 1789- 1800.

una sentenza avverso la quale non è dato alcun mezzo di impugnazione, non possono sorgere nemmeno eventuali problemi relativi alla possibile concomitanza tra giudizio sul conflitto e giudizio di impugnazione” (cons. in diritto, n. 2).

Viene dunque respinta l’eccezione di inammissibilità del ricorso regionale.

Ad avviso della Corte, la Regione non aveva denunciato un *error in iudicando*, ma solo l’*“erroneo convincimento che ha indotto la Corte di cassazione ad esercitare un potere che non le compete, errore cioè che è caduto sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa”* (cons. in diritto, n. 3.1.).

Il Giudice dei conflitti rigetta anche l’altra censura dichiarando che *“non può esservi dubbio che la prospettata disapplicazione di leggi regionali incida, in particolare, sulla competenza legislativa garantita alla Regione dall’art. 117, primo comma. Né ha pregio l’argomento addotto dall’Avvocatura dello Stato secondo cui gli effetti della sentenza sarebbero limitati all’oggetto del giudizio, così che la legge regionale continuerebbe ... a spiegare la sua efficacia in via generale: l’efficacia della legge sta proprio nell’obbligo del giudice di applicarla nel caso concreto che gli è sottoposto. La disapplicazione della legge anche in un solo caso - come esattamente osserva la difesa della Regione -viene a negarne la intrinseca natura, e costituisce pertanto una lesione del potere legislativo regionale”* (cons. in diritto, n. 3.2.).

Secondo l’organo di garanzia costituzionale, la Suprema Corte è incorsa in un uso abnorme del proprio potere, violando *“uno dei principi basilari del nostro sistema costituzionale”* che *“è quello per cui i giudici sono tenuti ad applicare le leggi, e, ove dubitino della loro legittimità costituzionale, devono adire questa Corte che sola può esercitare tale sindacato, pronunciandosi, ove la questione sia riconosciuta fondata, con sentenze aventi efficacia erga omnes”* (cons. in diritto, n. 4.2.). Tale principio non è soggetto a deroghe, infatti, il *“potere-dovere del giudice di applicare la norma comunitaria anziché quella nazionale (riconosciuto ai giudici dalla sentenza n. 170 del 1984 di questa Corte e dalle successive che hanno confermato e sviluppato tale*

giurisprudenza) non si fonda sull'accertamento di una presunta illegittimità di quest'ultima, bensì sul presupposto che l'ordinamento comunitario è autonomo e distinto da quello interno, con la conseguenza che nelle materie previste dal Trattato CEE la normativa regolatrice è quella emanata dalle istituzioni comunitarie secondo le previsioni del Trattato stesso, fermo beninteso il rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona umana: di fronte a tale normativa l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante" (idem).

Infine, considerando irrilevante, perché non strumentale alla soluzione del conflitto, accertare – come aveva chiesto la difesa erariale – la presunta illegittimità costituzionale delle leggi regionali, la Corte costituzionale accoglie il ricorso regionale nel merito e, di conseguenza, annulla la sentenza che aveva dato origine al conflitto.

Un altro caso di accoglimento si è avuto con la sentenza n. 129 del 2004 che ha deciso un conflitto sollevato dalla Regione Lombardia avverso un'ordinanza emessa dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Cremona che, nell'ambito di un procedimento penale instaurato nei confronti di ignoti a seguito di esposto- denuncia presentato dalla Lega per l'abolizione della caccia, aveva negato la convalida del sequestro di fauna selvatica disposta in via provvisoria da un pubblico ministero.

La ricorrente chiedeva l'annullamento del provvedimento del GIP lamentando la violazione degli artt. 101, 134 e 117, commi 1, 4 e 5, Cost.

Secondo il giudice penale la legge regionale, che aveva autorizzato il prelievo venatorio di alcune specie di volatili in deroga a quanto disposto da una direttiva comunitaria del 1979, sarebbe costituzionalmente illegittima, essendo riservato al legislatore statale il potere di introdurre deroghe nella materia in questione in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che stabilisce che spetta allo Stato in via esclusiva la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Diversamente, per la Regione ricorrente, il GIP, disapplicando la legge regionale, avrebbe invaso la potestà legislativa residuale della Regione in materia di caccia, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 536 del 2002 e 226 del 2003) che ha chiarito che in tale materia lo Stato può

dettare esclusivamente *standard* minimi e uniformi di tutela. Inoltre, si tratterebbe di una direttiva non immediatamente e direttamente applicabile che si limita a fissare dei principi e dei criteri direttivi che dovevano essere attuati dagli Stati membri.

La Corte costituzionale, dopo aver ricostruito il quadro normativo che faceva da sfondo al conflitto²¹⁴, accoglie il ricorso regionale ritenendo che la disapplicazione in questione ha menomato le attribuzioni costituzionali della Regione e che il giudice, nel ravvisare una presunta illegittimità costituzionale della legge regionale, avrebbe dovuto sollevare questione di legittimità costituzionale: *“l’atto che ha dato origine al conflitto, anziché concludere nel senso della illegittimità costituzionale della legge regionale, fonte assunta come incompetente, nega ad essa il valore suo proprio, inteso questo nel suo significato tradizionale di non disapplicabilità da parte del giudice comune e sindacabilità dalla sola Corte costituzionale. Proprio restando coerente con il suo itinerario logico, che procede dalla premessa della sussistenza della esclusiva competenza dello Stato ad introdurre deroghe alla comune disciplina delle specie cacciabili, il GIP di Cremona non avrebbe potuto esimersi dal rimettere gli atti a questa Corte, alla quale soltanto spetta giudicare in ordine all’eventuale vizio di incompetenza della legge regionale”* (cons. in diritto, n. 3).

Si può osservare che nella motivazione il Giudice costituzionale sembra condividere il dubbio espresso dal giudice sulla costituzionalità della norma ma censura il modo confuso e contraddittorio con cui il giudice aveva affrontato il problema dell’eventuale efficacia diretta della direttiva comunitaria, che presuppone l’assenza di ogni ulteriore misura attuativa da parte dello Stato, quindi, non solo da parte del legislatore regionale, ma anche di quello statale.

²¹⁴ In attuazione dell’art. 9 della direttiva 79/409/CEE, il legislatore aveva introdotto l’art. 19-*bis* nella legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce, al primo comma, che le Regioni disciplinano l’esercizio delle deroghe di cui alla direttiva sopra menzionata, conformandosi alle prescrizioni e alle finalità previste in questa, nonché a quelle indicate di seguito nella medesima legge. I commi successivi ricalcano la disciplina comunitaria delle deroghe con alcune precisazioni: i soggetti abilitati al prelievo devono essere individuati dalle Regioni d’intesa con gli ambiti territoriali di caccia (ATC) ed i comprensori alpini; le deroghe devono essere applicate sentito l’Istituto nazionale della fauna selvatica o altri istituti riconosciuti a livello regionale e non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione. Dei provvedimenti adottati dalle Regioni e contrastanti con la legge nazionale o con la direttiva comunitaria può essere disposto l’annullamento in sede governativa.

La Corte evidenzia come il giudice nazionale ha adottato due nozioni diverse del concetto di autoapplicabilità perché, in una parte dell'ordinanza, afferma che la direttiva “*per il suo contenuto incondizionato e sufficientemente preciso*” deve “*ritenersi direttamente efficace o applicabile da parte del giudice nazionale, senza la necessità di uno specifico provvedimento di attuazione*”, il che avrebbe reso plausibile la disapplicazione della legge regionale come, del resto, di qualsiasi atto legislativo nazionale contrastante con norme di diritto comunitario immediatamente applicabili; diversamente, il giudice ritiene di dover disapplicare la legge regionale perché contrasterebbe con l'art. 9 della direttiva, così come attuato dall'art. 1 della legge statale n. 221 del 2002, lasciando presumere che è richiesta la necessaria intermediazione legislativa statale.

Gli altri giudizi sollevati dalle Regioni in tema di disapplicazione di leggi regionali si sono conclusi tutti con pronunce di inammissibilità.

Nel caso deciso con la sentenza n. 163 del 1997²¹⁵ la Regione Veneto aveva lamentato un'illegittima invasione della sua competenza derivante da un “cattivo uso” del potere giurisdizionale da parte della procura regionale della Corte dei Conti del Veneto che avrebbe disapplicato una disposizione di una legge regionale.

L'atto oggetto di contestazione era l'invito a dedurre rivolto dalla procura regionale ad alcuni consiglieri ed assessori regionali, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito nella legge n. 19 del 1994, nell'ambito di una iniziativa volta ad accertare, a loro carico, la sussistenza di una responsabilità patrimoniale amministrativa in relazione a contributi concessi all'ente Veneto Teatro.

La Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto, accogliendo le censure prospettate dalla difesa erariale, ritenendo che l'invito a dedurre non poteva essere considerato atto idoneo a realizzare una lesione delle attribuzioni regionali, essendo rimessa ogni determinazione circa l'instaurazione del giudizio all'esito finale dell'istruttoria.

²¹⁵ Per un commento della decisione, si veda ROMBOLI R., *La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 1701- 1705.

Secondo il Giudice costituzionale, il Procuratore regionale “*lungi dall’esprimere qualsiasi funzione valutativa avente per effetto l’applicazione ovvero la disapplicazione della legge*”, si sarebbe limitato “*nel quadro dei delineati rapporti fra l’invito medesimo e l’azione di responsabilità, a prospettare una sua interpretazione nel contesto di una iniziativa non idonea di per sé a ledere le attribuzioni regionali, proprio perché destinata a restare circoscritta per il momento al rapporto con i presunti responsabili, essendo, invece, rimessa all’esito finale dell’istruttoria ogni conclusiva determinazione in ordine all’eventuale instaurazione del giudizio*” (cons. in diritto, n. 5).

In seguito alla riforma del Titolo V, la Corte dei conflitti torna a pronunciarsi sul problema della disapplicazione di leggi regionali, operata, ancora una volta, da parte della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 276 del 2003.

La Regione Lombardia aveva proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza pronunciata dalla Suprema Corte che aveva annullato, senza rinvio, l’ordinanza del Tribunale del riesame di Sondrio che aveva a sua volta annullato un decreto di sequestro preventivo di un cantiere edile, disposto a seguito della contestazione del reato di costruzione in assenza di concessione edilizia, “disapplicando” la legge regionale nella parte in cui, per la tipologia di opere edilizie oggetto dell’imputazione, avrebbe sostituito il regime della concessione edilizia con quello della denuncia di inizio attività, che sarebbe stata invece regolarmente eseguita nella fattispecie in esame.

Secondo la difesa regionale, la Corte di Cassazione avrebbe operato una illegittima invasione nelle competenze regionali in materia urbanistica perché, “*in netto contrasto con la vigente legislazione regionale*”, avrebbe ritenuto, adducendo la necessità di ricondurre la normativa regionale ai principi fondamentali della legislazione urbanistica statale, che, per le opere eseguite nella vicenda sottoposta al suo esame, il regime concessorio non potesse essere sostituito dalla semplice denuncia di inizio di attività.

La Corte costituzionale ha dichiarato il conflitto inammissibile ritenendo che la Regione non aveva contestato tanto una vera e propria disapplicazione di una norma regionale, quanto piuttosto un’interpretazione restrittiva e

“palesamente erronea” di essa da parte della Corte di cassazione e, pertanto “Si versa ... in un contrasto avente ad oggetto esclusivamente la portata da annettere ad una proposizione ermeneutica, la quale, per di più, promana, nella ipotesi in esame, proprio da parte dell’organo che – a norma dell’art. 65 dell’ordinamento giudiziario – è chiamato ad assicurare «... l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, l’unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni...». La situazione è quindi ben diversa da quella scrutinata nella sentenza n. 285 del 1990 (più volte evocata dalla Regione ricorrente), ove un abnorme “potere disapplicativo” di leggi regionali fu espressamente posto a fondamento del provvedimento giurisdizionale, costituendone non un passaggio dell’iter argomentativo, ma la dichiarata essenza della ratio decidendi” (cons. in diritto, n. 3).

Con la sentenza n. 326 del 2003, viene poi dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna che aveva lamentato la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali causata dall’ordinanza con cui il Consiglio di Stato aveva respinto l’appello regionale avverso l’ordinanza di sospensione delle delibere della Giunta regionale e della Giunta della Provincia di Bologna di approvazione del calendario venatorio di detta Provincia, emessa dal TAR Emilia- Romagna (Sez. di Bologna).

Il giudice amministrativo aveva motivato la pronuncia di rigetto richiamando i principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 536 del 2002, che però riguardava la legge sarda in materia di caccia all’epoca vigente.

Secondo la ricorrente *“il Consiglio di Stato avrebbe esteso la dichiarazione di incostituzionalità di una legge regionale ad una legge di un’altra Regione ed avrebbe ritenuto illegittima la legge regionale in assenza di una pronuncia della Corte costituzionale, violando in tal modo lo status riconosciuto alla Regione e il diritto di questa di difendere le proprie leggi dinanzi alla Corte costituzionale”* (cons. in diritto, n. 1). Inoltre, l’ordinanza in esame avrebbe sospeso provvedimenti amministrativi che costituivano una mera esecuzione e riproduzione dei contenuti di leggi regionali *“per vizi di illegittimità attribuiti alle leggi regionali, pur in assenza dell’impugnazione di queste di-*

nanzi alla Corte costituzionale, producendo in sostanza l'effetto della sospensione delle leggi regionali” (idem).

La Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto ritenendo che, nel caso di specie, *“non v'è stata espressa disapplicazione di leggi regionali ma sospensione delle delibere provinciali del calendario venatorio assunte in base ad esse”* e, pertanto, non ricorrevano i presupposti che costituivano il fondamento della sentenza n. 285 del 1990 (cons. in diritto, n. 2).

Ad avviso del Giudice dei conflitti, la decisione del Consiglio di Stato non era motivata esclusivamente con riferimento ai principi espressi nella sentenza n. 536 del 2002, ma anche in relazione all'esistenza del pregiudizio irreparabile; inoltre, *“la formula utilizzata nell'atto all'origine del conflitto – « tenuto conto dei principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 536 del 2002 »”* non potrebbe essere di per sé intesa *“come implicante una estensione, di per sé inammissibile, della dichiarazione di incostituzionalità di una legge regionale ad una legge di un'altra Regione. Quest'ultima ipotesi si sarebbe verificata qualora il Consiglio di Stato avesse espressamente ritenuto costituzionalmente illegittime le leggi regionali in base alle quali sono state adottate le delibere provinciali, sostituendosi in tal modo al giudizio di questa Corte in violazione dell'art. 134 della Costituzione”* (cons. in diritto, n. 2).

Si conclude con una pronuncia di inammissibilità – la sentenza n. 2 del 2007²¹⁶ – il conflitto sollevato dalla Regione Sardegna avverso una sentenza della Corte di Cassazione che aveva dichiarato la decadenza di un consigliere regionale il quale, alla data delle elezioni, era Presidente di un ente sottoposto alla vigilanza della Regione, applicando “in via sussidiaria” la legge statale 23 aprile 1981, n. 15 in tema di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, anziché la corrispondente norma statutaria.

La difesa regionale sostiene che il Giudice di legittimità *“avrebbe ... esercitato «un potere (di rimediare, con una scelta di pura opportunità, a ritenute inadeguatezze della normativa vigente) che gli artt. 101, 102, 111 e*

²¹⁶ Cfr. nota a sentenza di Biondi. BIONDI F., *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 30-36.

113 della Costituzione non conferiscono all'autorità giudiziaria» (cons. in diritto, n. 1.3.).

Accogliendo un'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato²¹⁷, la Corte dichiara il conflitto inammissibile ritenendo che la ricorrente aveva denunciato dei semplici *errores in iudicando* e che non si poteva “*addebitare alla motivazione della sentenza di aver travalicato i «limiti logici» del criterio dell'interpretazione adeguatrice, nonché di aver condotto un'indagine improntata a mere considerazioni di «opportunità» e «in assoluta mancanza di dati normativi legittimanti», giacché proprio su tali dati si incentra la motivazione del provvedimento denunciato, tanto da far assumere alle norme di rango costituzionale sopra ricordate (art. 57 dello statuto di autonomia e art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 2001) il ruolo di perno sul cui ruota l'intero asse portante delle argomentazioni a corredo della decisione*” (cons. in diritto, n. 3.3.).

Pertanto, si deve ritenere che “*la Corte di [C]assazione sia giunta, nella sentenza impugnata dalla Regione Sardegna, alla conclusione dell'applicabilità, in via sussidiaria, della disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità di cui alla legge 154 del 1981 nel territorio della Sardegna, in forza di un ragionamento giuridico che si avvale degli ordinari criteri interpretativi. E ciò a prescindere, naturalmente, da ogni valutazione in ordine alla correttezza o meno della soluzione adottata*” (cons. in diritto, n. 3.3.).

La successiva sentenza n. 150 del 2007 concerne un altro conflitto proposto dalla Regione Emilia-Romagna avverso un decreto del Presidente del T.A.R. del Lazio che, accogliendo l'istanza cautelare presentata dalla Lega Anti Vivisezione – Onlus (LAV), avrebbe sospeso, sia pure in via provvisoria, gli effetti di una deliberazione della Giunta regionale in tema di definizione del calendario per l'esercizio venatorio, nonché la legge regionale in materia di caccia, con conseguente travalicamento dei limiti della funzione giurisdizionale.

²¹⁷ Vengono, invece, respinte l'eccezione di tardività del ricorso regionale e quella relativa a un vizio di notifica.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso regionale ritenendo che, nonostante l'epigrafe, dal tenore letterale del provvedimento impugnato non emergerebbe la dedotta sospensione della legge regionale.

Alle pronunce esaminate possono essere assimilate due sentenze del 2007, la n. 222 e la n. 223, con cui la Corte ha dichiarato inammissibili due conflitti di attribuzione proposti dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente, alla sentenza del T.A.R. Veneto 21 aprile 2005, n. 1735 e 19 agosto 2005, n. 3200, che avrebbero dichiarato l'abrogazione di una legge regionale per effetto di una successiva fonte secondaria statale.

Infatti, come è stato notato in dottrina, anche in questo caso viene messa in discussione "l'obbligatorietà della legge regionale"²¹⁸.

Secondo la ricorrente il giudice amministrativo avrebbe violato gli artt. 5, 101, 114, 117 e 134 della Costituzione, dichiarando l'abrogazione della legge regionale in tema di prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti per effetto dell'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 luglio 2003 che, attuando la legge quadro 22 febbraio 2001 n. 36, fissava i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni.

Nel primo ricorso la Regione aveva censurato la decisione con cui il Tribunale amministrativo si era pronunciato su due ricorsi proposti da due società che avevano impugnato, dapprima, un provvedimento dirigenziale di diniego di una concessione edilizia e della delibera consiliare di adozione della variante generale al P.R.G. del Comune di Schio e, poi, un provvedimento dirigenziale di diniego del permesso di costruire, adottati in virtù della legge regionale, che prevedeva criteri più restrittivi rispetto alla legge quadro statale.

²¹⁸ CORVAJA F., *Abrogazione di legge regionale a mezzo di regolamento statale e conflitto di attribuzioni*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2007.

L'espressione è ripresa da ANGIOLINI V., *L'"obbligatorietà" della legge regionale nei rapporti con lo Stato*, in *Le Regioni*, 1997, p. 9, che a sua volta la mutuava da Santi Romano.

Nel secondo ricorso le società avevano sostenuto che, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.C.M. 8 luglio 2003, la legge regionale doveva ritenersi implicitamente abrogata.

Il giudice amministrativo aveva respinto il primo ricorso e accolto il secondo giustificando così la distinzione: fino all'entrata in vigore del D.P.C.M. 8 luglio 2003, era ancora vigente la legge regionale, mentre in seguito si doveva applicare la normativa nazionale, in quanto la pregressa legislazione regionale doveva ritenersi implicitamente abrogata.

Oggetto del secondo conflitto era, invece, la sentenza 19 agosto 2005, n. 3200 con cui il T.A.R. Veneto aveva accolto il ricorso proposto dalla Hesperia s.r.l. contro il Comune di Vazzola e la Regione Veneto, confermando l'orientamento già assunto con la sentenza n. 1735 del 2005.

Come si ricava dalle sentenze censurate, l'effetto abrogativo rilevato dal giudice amministrativo deriverebbe dall'art. 10 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, cd. Scelba, in tema di costituzione e funzionamento degli organi regionali, che stabilisce che le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente abrogano le leggi regionali che siano in contrasto con esse.

La Corte dichiara inammissibili i conflitti ritenendo che *“Nel dichiarare il suddetto effetto abrogativo, il T.A.R. del Veneto non ha fatto altro che esercitare un potere strettamente inerente alla funzione giurisdizionale, che consiste nell'applicazione delle norme vigenti ai casi concreti”* Per la Corte *“Il controllo sull'attuale vigenza di una norma giuridica spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma”* (sent. n. 222 del 2007, cons. in diritto, n. 3.1., e sent. n. 223 del 2007, cons. in diritto, n. 3.2.).

Concludendo questa disamina, si deve constatare che destano perplessità le numerose pronunce di inammissibilità a cui la Corte costituzionale e i criteri molto rigidi da essa seguiti nell'esaminare i ricorsi proposti dalle Regioni anche perché, come è stato osservato in dottrina²¹⁹, la prassi della disapplicazione

²¹⁹ GIOVANETTI T., *I soggetti “esclusi” nei conflitti di attribuzione*, Intervento al Seminario del “Gruppo di Pisa” dal titolo *“Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I*

delle leggi regionali, oltre a ledere l'autonomia delle Regioni, finisce per alterare i rapporti tra giudici comuni e Corte nel campo dell'accertamento dell'incostituzionalità delle leggi.

giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 42- 43.

CAPITOLO 3

I conflitti tra enti su un atto giurisdizionale. Profili procedurali.

SOMMARIO 1. Premessa. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura.— 2. Conflitti intersoggettivi o conflitti interorganici? La rappresentanza in giudizio e della difesa dell'Autorità giudiziaria. — 2.1. *Il problema della rappresentanza in giudizio e della difesa dell'Autorità giudiziaria.* — 2.2. *Le soluzioni prospettate dalla dottrina.* — 2.3. *L'ordinanza n. 309 del 2000.* — 2.4. *La parziale risposta della Corte costituzionale e il suo "seguito".* — 3. I limiti del controllo operato dalla Corte costituzionale in relazione agli atti giurisdizionali.

1. Premessa. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

Prima di esaminare i problemi della rappresentanza in giudizio e della difesa del potere giudiziario e dei limiti del controllo che la Corte costituzionale ritiene di dover operare con riguardo agli atti giurisdizionali, è opportuno accennare brevemente ai principi costituzionali di autonomia e indipendenza della magistratura.

Ai sensi dell'art. 104, comma 1, Cost., la magistratura è un "*ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere*".

Nell'esegesi della norma la dottrina si è concentrata, anzitutto, sulla qualificazione della magistratura non come potere bensì come “*ordine*”, termine già utilizzato nello Statuto albertino che dedicava un'apposita sezione, appunto, all'ordine giudiziario²²⁰.

Le ragioni di questa scelta lessicale possono essere ricondotte al fatto che, secondo le concezioni più risalenti, non sarebbe possibile distinguere tra potere esecutivo e potere giurisdizionale avendo entrambi la funzione di applicare la legge al caso concreto²²¹, oppure, in virtù della tesi espressa da Montesquieu nello *De l'esprit des lois*, nel fatto che i magistrati non esercitano un potere ma sono un “*potere nullo*”²²², che non potrebbe esplicare un'attività volitiva essendo vincolato alla manifestazione della volontà politica espressa nella legge, o ancora nel fatto che, rispetto agli organi politici, la magistratura, non è dotata di una legittimazione democratica diretta²²³ e, quindi, non potrebbe essere definita come potere, termine a cui va riferito il connotato della sovranità²²⁴.

Si è osservato che la qualificazione della magistratura quale ordine, che potrebbe apparire riduttiva, “*trovava*” comunque “*un importante correttivo nell'uso dell'aggettivo «altro» riferito agli ulteriori «poteri» dello Stato*”²²⁵.

In ogni caso, è stato notato che l'uso del termine ordine appare più congruo se riferito al piano dell'organizzazione strutturale, mentre se si considera

²²⁰ Cfr. gli artt. 68- 73 dello Statuto albertino del 4 marzo 1848.

In particolare, l'art. 68 disponeva che “*La Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce*”, che, ai sensi dell'art. 69, sono “*nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio*”.

²²¹ BONIFACIO F., GIACOBBE G., *La magistratura, Artt. 104- 107, Sub. Art. 104 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1986, p. 15.

²²² ZANON N., BIONDI F., *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna 2006, p. 3; BIONDI F., *Sub. Art. 104 Cost.*, in BARTOLE S., BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2006, p. 928.

²²³ ZANON N., BIONDI F., *ult. op. cit.*, p. 4.

²²⁴ BONIFACIO F., GIACOBBE G., *La magistratura, cit.*, p. 16

²²⁵ BONIFACIO F., GIACOBBE G., *La magistratura, cit.*, p. 16. Secondo gli Autori, infatti, “*la diffusione del potere giudiziario – oggettivamente considerato – in tutti ed in ciascuno dei giudici, costituisce conferma della affermazione che, nel suo contenuto, la giurisdizione sia un potere che si pone su un piano equivalente rispetto agli altri poteri dello Stato: nel rapporto con i quali la Costituzione ha voluto realizzare un complesso meccanismo di equilibrio, che trova nel CSM lo strumento (ritenuto) più idoneo per conseguirlo*”.

Cfr. anche PANIZZA S., *Sub. Art. 104 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 3, Utet giuridica, Torino, 2006, p. 2008.

quello dell'esercizio della funzione giurisdizionale non sembra che possa essere negato che la giurisdizione sia un potere dello Stato²²⁶.

Quanto all'interpretazione della duplice aggettivazione della Magistratura quale ordine "autonomo" e "indipendente", essa ha dato luogo a posizioni differenti.

Escluso che possano costituire un'endiadi²²⁷, c'è chi ha sostenuto che il primo aggettivo sia preferibilmente riferibile all'aspetto organizzatorio della Magistratura nel suo complesso, mentre il secondo è riconducibile alla posizione del singolo magistrato nell'esercizio in concreto della funzione di *ius dicere*, che sarebbe una derivazione diretta del principio della soggezione del giudice "soltanto" alla legge di cui all'art. 101, comma 2, Cost. e quindi della derivazione della giurisdizione dalla sovranità popolare²²⁸.

Questa interpretazione si scontra, però, con la lettera della norma.

Per la dottrina maggioritaria, entrambi gli aggettivi sono riferibili alla magistratura complessivamente intesa²²⁹.

L'autonomia della magistratura è garantita dall'istituzione del Consiglio superiore della magistratura²³⁰, che ha il compito precipuo di provvedere

²²⁶ BONIFACIO F., GIACOBBE G., *La magistratura*, cit., pp. 4, 16 e 33.

²²⁷ BIONDI F., *Sub. Art. 104 Cost.*, cit., p. 929.

²²⁸ BONIFACIO F., GIACOBBE G., *La magistratura*, cit., pp. 29 - 30.

²²⁹ *Ex plurimis*, BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964, pp. 3- 4.

²³⁰ La composizione e le funzioni del Consiglio superiore della Magistratura vengono individuate, rispettivamente, dai successivi commi dell'art. 104 Cost. "*Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.*

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale" e dall'art. 105 Cost. "*Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati"*.

Sulla natura del C.S.M., istituito con la legge n. 195 del 1958, sono state prospettate diverse tesi in dottrina.

Per alcuni, si tratterebbe di un organo amministrativo in quanto la Costituzione attribuisce al CSM le funzioni attinenti allo *status* giuridico dei magistrati. Cfr. BARTOLE S.,

all'amministrazione del personale della magistratura, disciplinando i trasferimenti, le promozioni, le assegnazioni di funzioni e i provvedimenti disciplinari.

L'indipendenza dell'ordine giudiziario si fonda invece sul principio della separazione dei poteri ed è garantita nei confronti del potere esecutivo e di quello legislativo.

Tra le nozioni di autonomia e indipendenza vi è, comunque, uno stretto collegamento essendo entrambi strumentali all'esercizio imparziale della giurisdizione²³¹.

La posizione di indipendenza del magistrato è poi tutelata dall'art. 101, comma 2, Cost. che stabilisce che i giudici “*sono soggetti soltanto alla legge*”. Si è notato²³² che l'avverbio “soltanto” costituisce il fondamento dell'indipendenza del magistrato.

Il carattere dell'indipendenza è riconosciuto anche ai giudici speciali dall'art. 108, comma 2, Cost.²³³ e al pubblico ministero dall'art. 112 Cost., che ha imposto l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e, come si è osservato in dottrina²³⁴, costituirebbe per il pubblico ministero ciò che la previsione contenuta nell'art. 101, comma 2, Cost. rappresenta per il giudice.

ult. op. cit., pp. 3- 4, che lo ha definito quale “*organo tecnico titolare dei soli poteri di alta amministrazione che la Costituzione o la legge gli attribuiscono*”, ZANON N., BIONDI F., *op. cit.*, p. 19.

Tuttavia, vi è chi ha sostenuto che, essendo l'autonomia funzionale alla realizzazione dell'indipendenza, il CSM dovrebbe assolvere, oltre ai compiti amministrativi ad esso riservate dalla Costituzione, tutte quelle funzioni necessarie a garantire l'indipendenza. Cfr. BONIFACIO F., GIACOBBE G., *La magistratura, cit.*, pp. 26 e ss. Tali Autori hanno, comunque, affermato che si tratterebbe di un sistema di autodisciplina interna, realizzato attraverso meccanismi che solo impropriamente possono essere qualificati come “autogoverno” perché, da un lato, alla formazione del CSM concorrono organi esterni all'ordine giudiziario (il Presidente della Repubblica e il Parlamento) e, dall'altro, l'autonomia può essere esercitata solo entro i limiti individuati dalla legge sull'ordinamento giudiziario.

Accentuando l'elemento dell'elezione della maggior parte dei membri da parte dei magistrati, si è anche sostenuto che il C.S.M. costituirebbe un organo proprio dell'ordine giudiziario. Cfr. SANTOSUOSSO F., *Il Consiglio superiore della Magistratura*, Giuffrè, Milano, 1958.

²³¹ Cfr. sent. n. 60 del 1969: “*il principio di indipendenza è volto ad assicurare l'imparzialità del giudice*”.

²³² ZANON N., PANZERI L., *Sub. Art. 101 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 3, Utet giuridica, Torino, 2006, p. 1962.

²³³ Peraltro, nel caso dei giudici speciali, la garanzia dell'indipendenza è riconosciuta solo in parte in quanto l'art. 108, comma 2, Cost. rinvia alla legge per la realizzazione di essa.

²³⁴ DAGA L., voce *Pubblico ministero*, I, *Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1991, p. 3; GIALUZ M., *Sub. Art. 112 Cost.*, in BARTOLE S., BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 1011.

L'indipendenza dei singoli giudici trova un rafforzamento nella previsione contenuta nell'art. 107, comma 3, Cost. che stabilisce che i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni, escludendo, quindi, una diversità fondata su gerarchie interne, e in quella dell'inamovibilità ex art. 107, comma 1, Cost., che costituisce “*il diritto fondamentale dei magistrati e la più importante garanzia posta a tutela del loro status*”²³⁵.

Il concetto di indipendenza è un concetto relazionale²³⁶ e, pertanto, bisogna tenere distinte le nozioni di indipendenza esterna e interna, in relazione al soggetto nei cui confronti viene garantita l'indipendenza. L'indipendenza cd. esterna concerne le garanzie riservate alla Magistratura nel suo complesso e ai singoli giudici nei confronti degli organi e dei poteri esterni all'ordine giudiziario e, in particolare, nei confronti del potere esecutivo (sent. n. 40 del 1964) e di quello legislativo. Diversamente, per indipendenza cd. interna, si intende la sfera di tutela garantita al singolo magistrato all'interno dell'ordine giudiziario, ossia nei rapporti con gli altri magistrati che, come ricordato, si distinguono fra loro solamente per diversità di funzioni.

In riferimento al bene tutelato dalle disposizioni costituzionali, è opportuno poi distinguere tra indipendenza istituzionale, che implica “*un'organizzazione della giurisdizione idonea a porre il giudice nelle condizioni di esercitare liberamente le proprie funzioni*”, e funzionale, ossia la “*sottrazione del giudice a qualsiasi vincolo o prescrizione di attività che non derivi direttamente dalla legge*”²³⁷.

Infatti, l'obbligatorietà mira a garantire contemporaneamente l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e l'indipendenza del pubblico ministero.

La disposizione costituzionale in esame garantisce sia l'indipendenza funzionale, escludendo che possono essere affidate al pubblico ministero scelte di opportunità, sia quella istituzionale, ossia rispetto ad ogni altro potere (sent. n. 420 del 1995).

²³⁵ VOLPE G., *Diritti, doveri e responsabilità dei magistrati*, in PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 406.

²³⁶ ZANON N., BIONDI F., *op. cit.*, pp. 40 e ss.

Sulle nozioni di indipendenza, si v. anche ORTINO S., *L'indipendenza del giudice secondo la giurisprudenza costituzionale*, in PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 390 e ss.

²³⁷ BARTOLE S., *Il potere giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 59.

2. Conflitti intersoggettivi o conflitti interorganici? La rappresentanza in giudizio e della difesa dell’Autorità giudiziaria.

2.1. *Il problema della rappresentanza in giudizio e della difesa dell’Autorità giudiziaria.*

Si è già detto che i giudizi per conflitto di attribuzione tra enti aventi ad oggetto un atto giurisdizionale, anche se formalmente rientrano nei conflitti tra enti, di fatto sono assimilabili ai conflitti tra poteri.

Uno dei problemi, forse il più rilevante, che ne derivano è quello della rappresentanza in giudizio e della difesa del potere giudiziario.

Non solo non può partecipare al giudizio il singolo magistrato che ha emesso l’atto che la Regione reputa lesivo dell’autonomia regionale, ma, inoltre, l’Autorità giudiziaria, che, per la natura delle funzioni che è chiamata ad esercitare, gode di una posizione di assoluta autonomia e indipendenza dal Governo, è rappresentata in giudizio, ai sensi dell’art. 39, comma 4, della legge n. 87 del 1953, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e per esso dall’Avvocatura di Stato.

Questa previsione, che poteva essere giustificata quando ancora lo strumento del conflitto tra enti era esclusivamente il rimedio per regolare i contrasti di natura costituzionale tra amministrazione statale e amministrazione regionale, non è certamente adeguata nei casi in questione perché il potere giudiziario è rappresentato dal Governo che in un conflitto tra poteri potrebbe esserne la controparte, il “*nemico naturale*”²³⁸, e questa situazione crea una concreta “*minaccia all’indipendenza della magistratura*”²³⁹.

²³⁸ Cfr. ROMBOLI R., *Storia di un conflitto partito tra enti e arrivato tra poteri*, in *Studi in onore di Manlio Mazzioni di Celso*, Cedam, Padova, 1995, p. 596.

²³⁹ L’espressione è di Pizzorusso. Cfr. PIZZORUSSO A., *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in BARILE P., CHELI E., GRASSI S. (a cura di), in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia (Scritti elaborati in occasione del convegno tenutosi a Firenze dal 17 al 19 settembre 1981)*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 211-212.

Infatti anche se, ricorrendo alle parole di Zagrebelsky, il Presidente del Consiglio dei Ministri dovrebbe “*agire per la difesa di un interesse obiettivo, ordinamentale, non per far valere un proprio mutevole indirizzo politico o, peggio, interessi partigiani*”²⁴⁰, accade invece che, essendo il vertice dell’amministrazione statale, può presentare una maggiore affinità con le posizioni dell’amministrazione regionale che non con quelle dell’Autorità giudiziaria, che è invece il soggetto che è tenuto a difendere. Inoltre, potrebbe esserci una consonanza politica tra il Governo e una Giunta regionale a discapito della Magistratura.

La prassi ha poi mostrato una certa “slealtà processuale” da parte del Presidente del Consiglio che spesso ha deciso di non costituirsi in giudizio²⁴¹, lasciando l’Autorità giudiziaria priva di una qualsiasi possibilità di difesa, oppure ha optato per una costituzione solo formale, presentando le memorie solo in prossimità dell’udienza di discussione.

L’esigenza di superare questo problema è avvertita dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Già nella richiamata sentenza n. 70 del 1985, la Corte aveva affermato, incidentalmente, di avvertire la necessità di una adeguata soluzione. Infatti, pur dichiarando l’irricevibilità di una sorta di memoria presentata dal sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Massa e affermando che quel magistrato “*non è parte nel conflitto*” e, comunque, che tale memoria “*quand’anche, impropriamente, fosse qualificabile come atto di intervento, sarebbe pur sempre inammissibile in un conflitto fra enti*”, il Giudice costituzionale aveva dichiarato di non poter ignorare “*l’esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell’ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari, sottesa all’iniziativa del sostituto procuratore della Repubblica*” (cons. in diritto, n. 2).

²⁴⁰ ZAGREBELSKY G., *Conflitti di attribuzione II) Conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, e tra Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, VIII, 1988, p. 7.

²⁴¹ Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 391 e 392 del 1999, ord. 511 del 2000, sent. 276 del 2001.

2.2. *Le soluzioni prospettate dalla dottrina.*

La dottrina ha prospettato diverse proposte nel tentativo di porre rimedio al problema della partecipazione effettiva del potere giudiziario al contraddittorio²⁴².

In particolare, Romboli e Silvestri, ritenendo che il conflitto tra enti avente ad oggetto un atto giurisdizionale è di fatto un conflitto interorganico, sia pure *sui generis*, hanno sostenuto che in siffatta ipotesi si dovrebbe considerare le Regioni quali poteri dello Stato e, di conseguenza, applicare la disciplina prevista per il conflitto interorganico, consentendo ad esse di proporre il ricorso direttamente avverso l'Autorità giudiziaria che ha adottato l'atto impugnato²⁴³.

²⁴² Per un quadro delle varie proposte si vedano, in particolare, BIONDI F., *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono "effettivamente" conflitti Stato- regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell'atto impugnato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 509- 527; D'AMICO M., *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pp. 1789- 1800; GEMMA G., *Intervento di organi giudiziari nei conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni relativi ad atti giurisdizionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 3393- 3406; MANGIA A., *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 334- 338; PADULA C., *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 3027- 3064; PASSAGLIA P. e GIOVANNETTI T., *I conflitti ex artt. 68, comma 1, e 122, comma 4, Cost.*, in www.cortecostituzionale.it; PERINI M., *Vera "storia di un conflitto partito tra enti ed arrivato tra poteri": profili processuali e considerazioni di merito*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 3990- 3403; PIZZORUSSO A., *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione, cit.*, pp. 211- 225; ROMBOLI R., *La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 1701- 1705, e *Storia di un conflitto partito tra enti e arrivato tra poteri, cit.*, pp. 583- 603; SCACCIA G., *La rappresentanza processuale del potere giudiziario nei conflitti di attribuzione Stato- Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, pp. 761 e ss.; SILVESTRI G., *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro italiano*, 1992, I, pp. 333- 355.

²⁴³ Secondo Romboli, sarebbe possibile "un'interpretazione evolutiva dell'art. 134 Cost., nel senso di prendere atto della realizzazione di una nozione di conflitto diversa da quella pensata al momento dell'approvazione della disposizione costituzionale, per poterne derivare che il conflitto tra enti deve ritenersi esperibile solamente nei riguardi di atti amministrativi, mentre allorché la Regione intenda impugnare, col mezzo del conflitto, un atto giurisdizionale, l'ipotesi dovrebbe essere ricondotta più propriamente ad un conflitto tra poteri dello Stato. Cfr. ROMBOLI R., *La magistratura, cit.*, p. 1703.

Questa tesi è diffusamente spiegata in un altro scritto dell'Autore che, al riguardo, ha invocato la "relativizzazione della distinzione tradizionale tra Stato-persona e Stato-ordinamento". Cfr. ROMBOLI R., *Storia di un conflitto, cit.*, pp. 602 - 603.

Di tale avviso era anche Silvestri che riteneva "Più coerente con il sistema formatosi a seguito dell'estensione «pretoria» della categoria degli atti impugnati, in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni, a quelli degli organi giudiziari, ... la configurazione stessa

Pizzorusso, invece, aveva ipotizzato la dichiarazione d'incostituzionalità della legge n. 87 del 1953 nella parte in cui non prevede la facoltà del giudice di partecipare al giudizio in cui si controverta di un atto da questi adottato, violando in tal modo il diritto di difesa nonché la garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura di cui si è detto sopra, e aveva ritenuto che le prerogative potessero essere meglio esercitate dal Consiglio superiore della Magistratura, quale organo istituzionale previsto a tutela dell'ordine giudiziario, o dal Presidente del Consiglio dei Ministri in accordo con esso²⁴⁴. Questa tesi è stata peraltro oggetto di numerose critiche che ne hanno evidenziato l'impraticabilità²⁴⁵.

Diversamente, Scaccia e Romboli hanno suggerito di procedere ad una modifica della legge n. 87 del 1953 o almeno delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, in modo da ammettere un'autonoma rappresentanza

della regione come potere dello Stato ". Per l'Autore il conflitto tra le Regioni e il potere giudiziario sarebbe in primo luogo un conflitto tra poteri e solo in secondo luogo un conflitto tra enti. Cfr. SILVESTRI G., *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regioni*, cit., p. 334.

Si veda anche BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 20 e ss., e BIONDI F., *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali*, cit., 1999, pp. 1515 e 1526.

Questa tesi è giudicata positivamente da Perini che ritiene che è l'unica che ha il pregio di escludere dal conflitto il "nemico naturale" del potere giudiziario. Cfr. PERINI M., *op. cit.*, p. 3990.

Tale proposta è stata però definita "forzosa" rispetto alla lettera dell'art. 134 Cost. ... ma ... se non altro de iure condendo la più lineare e saggia". Cfr. RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 273.

Anche Padula ha espresso al riguardo un parere critico ritenendo che "appare difficilmente sostenibile" essendo chiara "nella logica della Costituzione ... la volontà di prevedere due diversi strumenti". Cfr. PADULA C., *ult. op. cit.*, p. 3040.

²⁴⁴ PIZZORUSSO A., *La magistratura come parte*, *op. cit.*, p. 211 .

A questa tesi si rifa anche Azzena. Cfr. AZZENA L., *La questione della rappresentanza degli interessi dell'ordinamento giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile l'intervento del legislatore?*, in *Foro italiano*, 2001, p. 26

Diversamente, è stata auspicata anche da Giovannetti che ha ricordato che dalla sentenza n. 76 del 2001 emerge come la tutela del contraddittorio deve essere garantita anche nel processo costituzionale. GIOVANETTI T., *I soggetti "esclusi" nei conflitti di attribuzione*, Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, p. 40.

²⁴⁵ Ruggeri e Spadaro che ne hanno evidenziato l'impraticabilità data la "naturale, comprensibile refrattarietà dimostrata dalla Corte a pronunciarsi sulla legge su cui fonda il proprio potere, e sia pure nelle parti in cui esso non è messo in discussione ...". Cfr. RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, p. 273.

Di tale avviso è anche Gemma che sottolinea che si tratta di "un percorso possibile, giuridicamente, ma ... solo sulla carta, come ipotesi di scuola". Cfr. GEMMA G., *op. cit.*, p. 3402.

processuale del potere giudiziario²⁴⁶. Tuttavia, secondo il primo la norma si sarebbe dovuta limitare a compensare l'eventuale mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio; secondo Romboli, invece, la modifica in questione avrebbe dovuto legittimare una costituzione autonoma del magistrato, non solo al fianco ma anche in sostituzione del Governo.

Romboli ha anche proposto un'eventuale revisione costituzionale che portasse ad un “riallineamento del testo formale a quello «vivente»”²⁴⁷ e che distinguesse tre diverse tipologie di conflitti di attribuzione: il conflitto tra poteri, quello tra enti e un nuovo conflitto, con funzione di “chiusura”, che vedrebbe contrapposti gli enti territoriali dotati di autonomia e l'Autorità giudiziaria o altri organi costituzionali dotati di autonomia e indipendenza.

Da più parti si è poi auspicata un'apertura generalizzata del contraddittorio ai terzi tra i quali ricomprendere anche l'autore dell'atto che ha dato origine alla controversia²⁴⁸.

Si è, però, obiettato che l'istituto dell'intervento presuppone il concetto di un terzo interessato dal giudizio pendente, ma non potrebbe essere considerato tale il magistrato, che è difficilmente configurabile quale terzo rispetto allo Stato in un giudizio in cui si controverte su di un atto giurisdizionale²⁴⁹.

Gemma proponeva invece di ammettere l'intervento di fatto del magistrato, con l'invio di memorie, quale *amicus curiae* – ossia di un soggetto che non acquista né la qualità di parte né la qualità di interveniente in senso tecnico, ma che rappresenta interessi coinvolti nel giudizio che le parti costituite non sono in grado di prospettare in maniera adeguata –, ferma restando la massima discrezionalità della Corte costituzionale nella selezione delle memorie pervenute²⁵⁰.

Anche Padula ritiene che sarebbe auspicabile un coinvolgimento dell'autorità giudiziaria a livello di partecipazione- interlocuzione, possibile se la

²⁴⁶ ROMBOLI R., *La magistratura*, cit., p. 1703, e SCACCIA G., *op. cit.*, p. 778.

²⁴⁷ ROMBOLI R., *La magistratura*, cit., pp. 1704- 1705.

²⁴⁸ D'AMICO M., *op. cit.*, p. 1799; MOR G., *Conflitti Stato- Regione o conflitti tra giudici e politici?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, p. 1396.

²⁴⁹ PADULA C., *ult. op. cit.*, p. 3041.

²⁵⁰ GEMMA G., *op. cit.*, pp. 3403- 3405.

Corte esercitasse un uso più incisivo poteri istruttori di cui è dotata in modo tale da recuperare comunque il “parere” dell’organo giudiziario²⁵¹.

Perini, invece, partendo dall’osservazione secondo la quale il Presidente del Consiglio sarebbe un “sostituito processuale”, proponeva di ammettere l’intervento del magistrato, quale soggetto sostituto. L’Autore, contrario ad un’apertura generalizzata del contraddittorio anche a privati cittadini, sottolineava che l’intervento del magistrato, essendo portatore di interessi omogenei rispetto a quelli rappresentati dallo “Stato”, non avrebbe inficiato il tono costituzionale del conflitto e, al contempo, avrebbe garantito l’autonomia e l’indipendenza della magistratura²⁵².

Infine, Zagrebelsky suggeriva la proposizione, da parte del magistrato, di un conflitto interorganico contro il Governo per contestare una carente e inadeguata tutela nell’originario conflitto intersoggettivo²⁵³.

Rispondeva alla stessa logica la proposta, più risalente, di Mor che aveva sostenuto che il magistrato autore dell’atto impugnato avrebbe potuto sollevare un conflitto preventivo contro la Corte nell’eventualità che essa, giudicando sul conflitto tra Regione e Stato senza ammettere l’intervento del giudice, avrebbe leso la posizione costituzionalmente tutelata della magistratura²⁵⁴.

È stato notato che quest’ultima tesi non terrebbe conto della giurisprudenza costituzionale relativa all’inammissibilità di conflitti “virtuali” e alla portata dell’art. 137, comma 3, Cost. in virtù del quale, come si è già detto, la Corte esclude conflitti di attribuzione che la vedano come soggetto passivo²⁵⁵.

²⁵¹ PADULA C., *ult. op. cit.*, p. 3047.

RUGGERI A., SPADARO A., *op. cit.*, p. 273.

²⁵² Cfr. PERINI M., *ult. op. cit.*, pp. 4000- 4003.

²⁵³ ZAGREBELSKY G., *Conflitti di attribuzione II) Conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, e tra Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, VIII, 1988, p. 7. Secondo l’Autore si tratterebbe di una “complicazione inevitabile” a seguito della scelta del legislatore del 1953 di far rappresentare unitariamente lo Stato nel conflitto di attribuzione con la Regione, quando l’ordinamento statale conosce al suo interno articolazioni del tutto indipendenti.

²⁵⁴ MOR G., *ult. op. cit.*, p. 1397.

Si è, peraltro, obiettato che si tratterebbe di una soluzione macchinosa ed antieconomica come quella proposta da Zagrebelsky (ROMBOLI R., *Storia di un conflitto, cit.*, p. 598) e che, comunque, sarebbe improbabile una riunione della trattazione dei due giudizi vista la diversità dell’oggetto (PADULA C., *ult. op. cit.*, p. 3039).

²⁵⁵ PERINI M., *ult. op. cit.*, p. 3996.

2.3. *L'ordinanza n. 309 del 2000.*

La proposta avanzata da Zagrebelsky non è stata accolta dalla Corte costituzionale che, con l'ordinanza n. 309 del 2000, ha dichiarato l'inammissibilità di un conflitto sollevato contro il Governo dal Sostituto Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano.

Il ricorrente lamentava la violazione del principio di leale collaborazione tra gli organi costituzionali²⁵⁶ per non essere stato consultato dal Governo in ordine alla decisione dell'organo esecutivo di non costituirsi nel precedente giudizio per conflitto di attribuzione tra la Provincia autonoma di Bolzano e lo Stato.

È interessante ripercorrere l'intera vicenda.

All'origine del conflitto intersoggettivo proposto dalla Provincia contro lo Stato vi erano due atti emessi dal Sostituto Procuratore nell'ambito delle indagini avviate contro tre funzionari provinciali e contro il competente assessore, a seguito della morte, il 30 aprile 1998, di una bambina nel corso di un trasporto scolastico. Gli atti impugnati erano una lettera inviata ai presidi delle scuole elementari e medie della Provincia di Bolzano e un decreto di esibizione di documenti rivolto al Presidente della Giunta provinciale.

Secondo la ricorrente, il pubblico ministero avrebbe leso le competenze legislative esclusive e la potestà amministrativa della Provincia autonoma in tema di trasporti di interesse provinciale nonché di istruzione elementare e secondaria.

Nel giudizio dinnanzi alla Corte, in cui non si era costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, depositava “un atto di intervento” il magistrato che aveva adottato gli atti impugnati asserendo di voler tutelare l'effettività del principio del contraddittorio e chiedendo al Giudice dei conflitti di dichiarare

²⁵⁶ La Corte, fin dalla sua prima decisione sui conflitti tra poteri – che riguardava un conflitto sollevato dai Tribunali di Milano e Torino contro la Commissione parlamentare “antimafia” che aveva negato la trasmissione ad essi di documenti di cui era in possesso –, ha affermato che i rapporti tra organi politici e l'Autorità giudiziaria devono essere improntati ad uno “*spirito di doverosa collaborazione tra organi distinti e diversi, per fini di giustizia*” (sent. n. 231 del 1975, cons. in diritto, n. 7).

l'inammissibilità del ricorso provinciale che, a suo avviso, era un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale.

Tale intervento era dichiarato inammissibile dall'organo di giustizia costituzionale perché depositato tardivamente.

Parallelamente, il Sostituto Procuratore sollevava il predetto conflitto di attribuzioni tra poteri, in relazione alla mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri nel giudizio per conflitto intersoggettivo, lamentando, appunto, la *“lesione di attribuzioni riconosciute al ricorrente dal principio generale dell'intesa e dal principio di leale cooperazione tra poteri dello Stato”* e sostenendo che la determinazione del Presidente del Consiglio di costituirsi o non costituirsi in giudizio, qualora venga chiesto da parte di una Regione o di una Provincia autonoma l'annullamento di un atto dell'ordine giudiziario, dovrebbe essere preceduta da un'intesa o, comunque, da una consultazione con l'organo coinvolto. Il giudizio era dichiarato ammissibile *in limine litis* con l'ordinanza n. 470 del 1999.

La Corte costituzionale, preso atto che erano pendenti due conflitti separati che riguardavano la medesima vicenda, disponeva con ordinanza la nuova trattazione del giudizio promosso dalla Provincia di Bolzano in successiva pubblica udienza, al fine di consentire la previa trattazione e decisione del conflitto di attribuzione sollevato dal magistrato che, peraltro, veniva dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 309 del 2000.

In seguito il conflitto principale veniva definito con sentenza n. 511 del 2000, che in parte rigettava e in parte accoglieva il ricorso provinciale. Infatti, la Corte dichiarava infondata la censura prospettata dalla Provincia secondo cui il magistrato esorbitava dai compiti propri dell'Autorità giudiziaria, incidendo in modo illegittimo sull'autonomia provinciale, e affermava che si trattava, invece, di atti *“evidentemente finalizzati all'acquisizione di elementi di conoscenza che il pubblico ministero procedente, in base alla sua valutazione della loro potenziale rilevanza ai fini dell'accertamento dei reati contestati, ritiene di dovere compiere in vista dell'esercizio dell'azione penale e non si riesce a vedere in che cosa l'acquisizione di conoscenze possa ledere le attribuzioni della Provincia”*.

Veniva, comunque, accolta l'altra censura dell'ente ricorrente che aveva contestato anche l'arco temporale, troppo esteso, al quale gli atti in questione si riferivano: *“gli atti impugnati non risultano derivare da concrete esigenze di indagine e si configurano obiettivamente come espressione di un'implicita pretesa alla generalizzata e astratta revisione dell'attività dell'amministrazione, al fine di un esercizio solo ipotetico dell'azione penale (v., per analoghi rilievi, la sentenza n. 104 del 1989). Sotto questo aspetto è dato effettivamente rilevare negli atti del Sostituto Procuratore un'oggettiva pretesa nei confronti della Provincia che non trova giustificazione nella posizione dell'autorità giudiziaria e nei poteri che le spettano”*.

Soffermandosi sull'ordinanza n. 309 del 2000, si può notare che il Giudice costituzionale, pur dichiarando inammissibile il conflitto, mostra, comunque, di essere sensibile al problema della rappresentanza in giudizio e della difesa dell'Autorità giudiziaria nei giudizi su conflitto di attribuzioni in cui sia coinvolto l'esercizio dei poteri della medesima: *“Si comprende ... quella «esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari», sulla quale questa Corte, conformemente a rilievi numerose volte prospettati dai commentatori, già con la sentenza n. 70 del 1985 ha richiamato l'attenzione, esigenza al cui soddisfacimento mira ora il presente conflitto di attribuzioni”* (cons. in diritto, n. 2.1).

Anche la difesa erariale, nel chiedere alla Corte di dichiarare l'inammissibilità del ricorso, aveva affermato che *“potrebbe convenirsi con il ricorrente ... circa l'esigenza di dare voce al potere giudiziario in casi come quello in esame”* (rit. in fatto, n. 4.1). Peraltro, secondo l'Avvocatura, *“ciò non potrebbe avvenire se non per opera del legislatore, costituzionale oppure ordinario, ovvero per decisione della Corte costituzionale, in sede di adozione di (nuove) norme integrative”*.

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il conflitto ritenendo che non è suo compito risolvere il problema della rappresentanza del magistrato che può trovare una soluzione solo in via normativa: *“a tale carenza occorre ... che si ponga rimedio in via normativa, non essendo possibile ovviare a essa in*

via di interpretazione e applicazione dell'ordinamento vigente” che “non fornisce indicazioni sufficienti circa il modo di colmare la lacuna, cosicché si possa provvedere al riguardo da questa Corte nell'esercizio dei poteri giurisdizionali che le spettano. La riprova di quanto testé osservato sta nello stesso ricorso per conflitto qui in discussione, per mezzo del quale si chiede che, nel riconoscere la carenza di potere del Presidente del Consiglio dei ministri nel determinarsi autonomamente in relazione ai suoi poteri di intervento nel giudizio, quando siano in questione atti dell'autorità giudiziaria, la Corte costituzionale detti essa stessa una disciplina relativa alle procedure da seguire e ai poteri esercitabili dall'organo giudiziario interessato: una disciplina che – indipendentemente dalla congruità delle specifiche soluzioni indicate dal ricorrente, con riguardo alla reciproca posizione costituzionale del potere esecutivo e dell'ordine giudiziario – verrebbe necessariamente a configurarsi come la predisposizione ex novo di un complesso di regole che non può che essere posto nella sede competente a dettare norme nella materia dei giudizi costituzionali” (cons. in diritto, n. 2.1)²⁵⁷.

2.3. La parziale risposta della Corte costituzionale e il suo “seguito”.

Peraltro, nell'inerzia del legislatore, la Corte ha dato una parziale risposta a questi problemi²⁵⁸ procedendo a modificare, con la deliberazione adottata il 10 giugno 2004, le Norme integrative. Il ricorso regionale deve ora essere “notificato altresì all'Organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di

²⁵⁷ Questa decisione è stata criticata da Gemma che ha affermato che “La Corte non apprezza l'attuale normativa sulla legittimazione processuale in conflitti intersoggettivi, ma non la rimuove; nel contempo, pur non rimuovendola, non la applica”.

Secondo l'Autore, la Corte avrebbe dovuto verificare se tale normativa fosse conforme a Costituzione e, in caso contrario, sollevare avanti a sé questione di legittimità costituzionale. Se non l'ha fatto significherebbe che la reputa costituzionalmente conforme e quindi avrebbe dovuta applicarla entrando nel merito del ricorso.

GEMMA G., *ult. op. cit.*, pp. 3398- 3399.

²⁵⁸ Diversamente, per Biondi con la citata modifica la Corte ha risolto il problema della mancata rappresentanza processuale della magistratura. Cfr. BIONDI F., *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, p. 31.

autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo” (art. 27, comma 2, delle previgenti Norme integrative, corrispondente all’art. 25, comma 2, di quelle del 2008).

Si apre così la strada all’intervento in giudizio dell’Autorità giudiziaria cui è imputabile il provvedimento ritenuto lesivo dalla Regione o della Provincia autonoma.

In dottrina si è poi sostenuto che dal combinato disposto dell’art. 27, comma 2, e dell’art. 4 delle Norme integrative, che prevede la possibilità di *“eventuali interventi di altri soggetti, ferma restando la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità”* si potrebbe trarre un’ulteriore conferma dell’ammissibilità di un intervento del magistrato o solo nei casi in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri non si costituisce²⁵⁹ oppure in via generale, anche in sostituzione dello stesso²⁶⁰.

Come è stato rilevato²⁶¹, in questa ipotesi, si potrebbe giungere alla paradossale situazione di due linee difensive diverse da parte dello Stato, eventualità che sarebbe comunque preferibile a quella di assenza di tutela del potere giudiziario.

Il “seguito” della modifica delle Norme integrative non è sempre stato soddisfacente.

Si noti, infatti, che con la ordinanza n. 353 del 2006, nel rilevare un vizio di notifica da parte della Regione Veneto nei confronti del Tribunale di Roma, la Corte costituzionale, anziché dichiarare l’inammissibilità del ricorso per difetto di notifica, ha rimesso in termini la ricorrente ordinandole di notificare nuovamente il ricorso all’autorità giudiziaria e ha ritenuto sufficiente l’integrazione successiva del contraddittorio. Il conflitto è stato poi dichiarato inammissibile con sentenza n. 173 del 2007 perché l’atto oggetto del conflitto – si trattava del decreto con cui il giudice aveva fissato la data dell’udienza di trattazione – non era idoneo a produrre alcuna menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione Veneto, avendo una funzione meramente preparatoria rispetto alla trattazione in senso stretto della causa,

²⁵⁹ SCACCIA G., *ult. op. cit.*, p. 778.

²⁶⁰ ROMBOLI R., *La magistratura, cit.*, p. 1703.

²⁶¹ GIOVANETTI T., *op. cit.*, p. 39.

essendo riservata all'udienza successiva l'adozione di provvedimenti astrattamente e potenzialmente lesivi della dedotta garanzia di cui all'art. 122, comma 4, Cost.

Nella causa decisa con la sentenza n. 2 del 2007, relativa ad un conflitto tra enti in tema di ineleggibilità di un consigliere regionale, è, invece, intervenuta la Corte di Cassazione, a cui era stato correttamente notificato il ricorso da parte della Regione Sardegna, ma il suo intervento si è risolto in una mera duplicazione della difesa tecnica operata dall'Avvocatura dello Stato che ha chiesto alla Corte di dichiarare l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso avversario sia per conto del Governo sia per conto dell'Autorità giudiziaria.

In definitiva, si può concludere che le nuove Norme integrative non rappresentano comunque ancora una soluzione al problema dell'accesso del magistrato al giudizio costituzionale.

Sarebbero opportune delle modifiche nella disciplina procedurale che tenessero in maggior considerazione la natura peculiare dei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali e le esigenze di tutelare effettivamente i principi di autonomia e indipendenza della magistratura.

3. I limiti del controllo operato dalla Corte costituzionale in relazione agli atti giurisdizionali.

Come si è accennato in precedenza, il riconoscimento, nell'ambito dei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, del conflitto di attribuzione tra enti su atto giurisdizionale, attraverso cui le Regioni o le Province autonome possono contestare una invasione o menomazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita ad esse, ha comportato che la disciplina processuale pensata per una fattispecie del tutto differente, quella dei conflitti costituzionali tra amministrazione statale e amministrazione regionale, si rilevasse insufficiente o inadeguata.

Uno dei primi problemi che si sono posti è quello dei vizi censurabili in sede di conflitto e, quindi, dei limiti del sindacato che la Corte costituzionale può esercitare sul “cattivo uso” del potere da parte del giudice e del raccordo con gli altri rimedi previsti dall’ordinamento per il controllo dei vizi *in procedendo* e *in iudicando* che vengono compiuti dal giudice nell’esercizio della funzione giurisdizionale.

La prima pronuncia in cui il Giudice costituzionale ha definito quali possano essere i vizi di atti giurisdizionali o, comunque, di atti strumentalmente inerenti all’esplicazione di funzioni giurisdizionali, che le Regioni o le Province autonome possano contestare, mediante conflitto di attribuzioni, è la sentenza n. 289 del 1974²⁶².

Nel caso in questione, sono stati dichiarati inammissibili due ricorsi sollevati dal Presidente della Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia avverso due ordinanze pronunciate dal Tribunale amministrativo regionale, *“non essendo rivolti a contestare, nella materia in oggetto, né - in generale - la giurisdizione del T.A.R. nei riguardi di atti dell’amministrazione regionale né - in particolare - la sussistenza, in capo al medesimo, del potere di sospenderne l’esecuzione, a norma dell’articolo 21, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034”*.

Ad avviso della Corte vanno tenute distinte le ipotesi in cui *“la dedotta lesione della competenza regionale derivi dal solo fatto di esercitare la giurisdizione nei confronti di atti o di soggetti che si affermino ad essa sottratti da norme costituzionali”* da quella, che si verifica nel caso di specie, in cui il ricorso è volto a *“censurare il modo come la giurisdizione si è concretamente*

²⁶² Il caso trae origine da due ricorsi presentati dal Presidente della Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia avverso due ordinanze pronunciate dal TAR di sospensione, rispettivamente, del provvedimento con cui la Giunta aveva annullato l’autorizzazione all’apertura di un esercizio di vendita al dettaglio di generi di largo consumo, indebitamente rilasciata da un Sindaco senza il nulla-osta regionale, e della revoca di tale autorizzazione disposta dal Sindaco stesso in autotutela.

Secondo la difesa regionale, dagli atti giurisdizionali in questione sarebbe derivata un’invasione della competenza esclusiva della Regione nelle materie del commercio e dell’urbanistica (art. 4, n. 6 e n. 12, dello Statuto speciale per il Friuli Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1).

Si chiedeva nel contempo in via incidentale la sospensione degli atti giurisdizionali impugnati.

Con ordinanza n. 253 del 1974 la Corte rigettava le istanze di sospensione dei provvedimenti giurisdizionali impugnati.

esplicata, denunciando eventuali errori in giudicando nei quali il giudice amministrativo sarebbe incorso”.

Per il Giudice costituzionale, quindi, il conflitto su atto giurisdizionale potrebbe essere sollevato esclusivamente per definire i limiti esterni del potere giurisdizionale e non per sindacare il concreto esercizio, all'interno di tali limiti, del potere medesimo²⁶³.

In definitiva, il riparto di competenze tra Corte costituzionale e giudici comuni può essere così definito: quando la Regione o la Provincia autonoma intendono sindacare un atto giurisdizionale per vizi sostanziali devono adire i giudici comuni attraverso i rimedi previsti dall'ordinamento; è competente, invece, il Giudice costituzionale, in sede di conflitto, quando l'atto giurisdizionale contestato dalle Regioni è in realtà un atto “abnorme”, che travalica, appunto, i limiti che incontra il potere giurisdizionale.

Questo criterio di ripartizione si aggiunge quello, già esaminato in precedenza, che attribuisce alla Corte costituzionale la risoluzione delle sole controversie che hanno un “tono costituzionale”, per lasciare al sindacato dei giudici comuni la risoluzione delle controversie prive di tale tono.

Dall'esame delle pronunce sui conflitti aventi ad oggetto un atto giurisdizionale, sia in sede di conflitto tra enti sia nei conflitti tra poteri, si può notare che la Corte, quando si trova a dover valutare atti giurisdizionali, sembra circoscrivere volontariamente la penetrazione del proprio esame in relazione agli atti giurisdizionali adottando un atteggiamento cosiddetto di *self-restraint*.

Il Giudice dei conflitti si limita ad un controllo meramente esterno perché, da un lato, non vuole vanificare i principi di autonomia e indipendenza della magistratura di cui si è detto, dall'altro, vuole evitare che lo strumento del conflitto tra enti si trasformi in una sorta di grado d'appello ulteriore o comunque in un mezzo di impugnazione atipico²⁶⁴.

²⁶³ GRASSI S., *Il conflitto costituzionale tra Stato e Regione e tra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 104.

²⁶⁴ È stato osservato che il conflitto in questione “*potrebbe ... venire quasi a somigliare più che ad un conflitto tra enti ad una specie, anomala, di amparo, sollevabile solo da un ente pubblico e pure nei confronti di provvedimenti giurisdizionali non ancora definitivi*”. Cfr. ROMBOLI R., *Storia di un conflitto*, cit., pp. 589 - 590.

I punti fermi a cui è giunta la giurisprudenza costituzionale nel definire quali siano i limiti entro i quali un conflitto su atto giurisdizionale può ritenersi ammissibile sono ben sintetizzati nella sentenza n. 27 del 1999²⁶⁵ (cons. in diritto, n. 2.1.).

Gli atti giurisdizionale possono costituire l'oggetto di conflitti di attribuzione *“purché il conflitto medesimo non si risolva in mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale”*²⁶⁶.

Nel caso in cui si vogliano sindacare *errores in iudicando*, che vertano sia sul diritto sostanziale sia su quello processuale, non può essere sollevato il giudizio per conflitto di attribuzione, bensì possono essere esperiti i rimedi consueti previsti dall'ordinamento.

La ragione di questa limitazione andrebbe ritracciata nel fatto che, in caso contrario, poiché le situazioni soggettive che sussistono in capo alle Regioni hanno un fondamento diretto o, quantomeno, implicito in norme di rango costituzionale attributive di competenza, *“la gran parte dei motivi di doglianza da parte delle stesse contro decisioni giurisdizionali finirebbe per*

²⁶⁵ Il caso trae origine dal ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento avverso la decisione del Consiglio di Stato che, confermando una pronuncia del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, aveva annullato, per incompetenza, l'ordinanza del Presidente della Giunta provinciale di sospensione dell'autorizzazione all'apertura di un esercizio commerciale.

Secondo la ricorrente, la decisione del giudice amministrativo, che aveva qualificato il provvedimento adottato dal Presidente della Giunta provinciale ai sensi dell'art. 100 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza come provvedimento per l'ordine pubblico, di competenza dello Stato, disconoscerebbe una competenza provinciale avente fondamento in una norma dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, confermata dall'art. 3, primo comma, delle Norme di attuazione dello Statuto in tema di esercizi pubblici e spettacoli pubblici, che prevede che *“i Presidenti delle Giunte provinciali esercitano le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza previste dalle leggi vigenti”*, tra le quali dovrebbe ritenersi inclusa quella relativa alla sospensione della licenza degli esercizi pubblici, prevista, appunto, dall'art. 100 del citato Testo unico.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso provinciale affermando che *“Nella specie, la Provincia autonoma ricorrente non contesta l'esistenza del potere giurisdizionale relativamente alla legittimità dei provvedimenti di sospensione della autorizzazione all'apertura degli esercizi commerciali. Essa contesta invece l'argomentazione contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato secondo la quale tali provvedimenti sarebbero da ascrivere alla difesa dell'ordine pubblico e non invece della sicurezza pubblica, con la conseguente affermazione della competenza statale invece che regionale. Trattasi quindi di una controversia che, avendo base in una questione di interpretazione del diritto vigente che influisce sulla decisione del giudice che si vorrebbe censurare, non attiene all'esistenza della giurisdizione in quanto tale. Il ricorso per conflitto di attribuzione deve pertanto essere dichiarato inammissibile”* (cons. in diritto, n. 2.2.).

²⁶⁶ Cfr. sentenze nn. 289 del 1974, 98 e 183 del 1981, 70 del 1985, 285 del 1990, 99 e 175 del 1991, 357 del 1996.

potersi trasformare automaticamente in motivo di ricorso per conflitto di attribuzione, con evidente forzatura dei caratteri propri di quest'ultimo e alterazione dei rapporti tra la giurisdizione costituzionale e quella riconosciuta a istanze giurisdizionali non costituzionali perché in questo modo *“il giudizio presso la Corte costituzionale si trasformerebbe inammissibilmente in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale”* (cfr. ancora sent. n. 27 del 1999, cons. in diritto, n. 2.1.).

Ciò che la Corte vuole evitare è che lo strumento del conflitto renda possibile un riesame, nel merito, della decisione giudiziaria.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, quindi, il rimedio del conflitto di attribuzione su atto giurisdizionale potrà, essere validamente proposto solamente in due ipotesi.

In primo luogo, quando si intenda contestare radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale perché l'atto in questione è un atto “abnorme”.

In secondo luogo, nei casi in cui il ricorrente mette in discussione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente.

In questi due casi il conflitto avrebbe quel cd. tono costituzionale di cui si è detto in precedenza venendosi, infatti, a configurarsi non come un controllo, inammissibile, *“sul contenuto dell'attività giurisdizionale”*, ma come *“garanzia di sfere di attribuzioni che si vogliono costituzionalmente protette da interferenze da parte di organi della giurisdizione o che si vogliono riservare al controllo di altra istanza costituzionale”* (cfr. ancora sent. n. 27 del 1999, cons. in diritto, n. 2.1.).

Tra i casi di ammissibilità dei conflitti, come si è visto, sono state ricondotte ipotesi in cui le Regioni, contestando la disapplicazione di leggi regionali, avevano censurato la riconducibilità delle statuizioni contenute in una sentenza all'esercizio della funzione giurisdizionale e, quindi, l'esorbitanza del potere esercitato dal giudice (sentt. nn. 285 del 1990 e 129 del 2004).

Inoltre, sono dichiarati ammissibili conflitti aventi ad oggetto provvedimenti con cui l'Autorità giudiziaria aveva ordinato alla Regione o ai suoi organi di consegnare alcuni conti consuntivi (sent. n. 63 del 1973), di

sospendere un assessore o un consigliere dalle loro cariche (sentt. n. 183 del 1981 e 58 del 1982), di esibire atti (sent. n. 738 del 1988), di procedere al conferimento di un incarico (sent. n. 175 del 1991) o, ancora, di consegnare documenti (sentt. nn. 209 del 1994 e 100 del 1995)²⁶⁷ oppure la rivendicazione in capo all'ente regionale della competenza a decidere in relazione ad azioni di responsabilità civile o amministrativa per gli illeciti commessi dal Presidente o dalla Giunta nell'esercizio delle loro funzioni (sent. n. 289 del 1997).

Infine, vengono ritenuti ammissibili i conflitti, di cui si è trattato diffusamente nel capitolo precedente, con cui le Regioni contestano la sussistenza del potere giurisdizionale in relazione alla garanzia dell'insindacabilità consiliare *ex art. 122, comma 4, Cost.*

Peraltro, con riguardo a siffatta ipotesi, si è correttamente osservato²⁶⁸ che non si pone nemmeno più il problema di verificare se il controllo è di tipo interno o esterno perché il sindacato effettuato dalla Corte costituzionale solo apparentemente è indirizzato all'esame della decisione giudiziaria che assume “*il ruolo di un termine di riferimento puramente formale*”, quanto, piuttosto, si incentra sulle dichiarazioni espresse o i voti dati dai consiglieri regionali per riconoscere o escluderne la riconducibilità delle medesime alla garanzia dell'insindacabilità in base alla sussistenza o meno del cd. nesso funzionale con le funzioni consiliari.

Diversamente, sono stati ritenuti inammissibili ricorsi che, ad avviso della Corte, erano diretti a censurare *errores in iudicando*, laddove venivano contestate interpretazioni seguite dalla Corte di Cassazione o l'uso del criterio dell'interpretazione adeguatrice o veniva censurato il contenuto della decisioni giudiziaria (ord. nn. 244, 245 e 246 del 1988 e sentt. nn. 70 del 1985, 99 del 1991, 276 e 326 del 2003 e 2 del 2007).

Questo atteggiamento restrittivo è stato più volte criticato in quanto, come è stato osservato in dottrina, l'organo di giustizia costituzionale “*in-*

²⁶⁷ Per tale disamina, si veda BIONDI F., *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali*, cit., p. 1511.

²⁶⁸ Malfatti E., Panizza S., Romboli R., *op. cit.*, p. 207.

*dividua una sfera giudiziaria insindacabile, ma non dimostra che il rispetto di tale sfera non lede le attribuzioni altrui*²⁶⁹.

Infine, è stato autorevolmente sostenuto²⁷⁰ che l'orientamento seguito dal Giudice costituzionale appare assai contraddittorio perché, da un lato, la Corte ha ammesso la configurabilità dei conflitti tra enti avente ad oggetto un atto giurisdizionale ricostruendoli nei termini di conflitti da interferenza – attraverso cui è possibile contestare non la spettanza di una competenza (o di un potere), bensì le modalità con cui vengono esercitati in concreto una competenza o un potere altrui–, dall'altro, quando si trova di fronte alla pratica realizzazione di questa ipotesi, esclude la sindacabilità del cattivo uso del potere spettante al giudice e, in questo modo, sembra riportare i conflitti in questione nell'alveo di quelli da *vindicatio potestatis*.

²⁶⁹ BIONDI F., *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali*, cit., p. 1520.

²⁷⁰ ROMBOLI R., *Storia di un conflitto*, cit., p. 591.

Cfr. anche PASSAGLIA P. e GIOVANNETTI T., *op. cit.*, che hanno osservato che, paradossalmente, l'atteggiamento della Corte “*nell'affrontare il merito del ricorso potrebbe riportare il conflitto intersoggettivo in quella dimensione di mera vindicatio potestatis che era stata dalla stessa Consulta abbandonata proprio allo scopo di rendere il conflitto ammissibile*”.

CAPITOLO 4

Altri aspetti problematici dei conflitti tra enti

SOMMARIO 1. Premessa. — 2. La tutela dei “terzi” nei conflitti di attribuzione. — 3. La problematica della tutela delle attribuzioni costituzionali delle autonomie locali. — 3.1. *Le attribuzioni costituzionali delle autonomie locali.* — 3.2. *La mancata legittimazione degli enti locali ad essere “parti” dei conflitti tra enti nella giurisprudenza costituzionale.* — 3.3. *La legittimazione delle Regioni a proporre e a resistere nei conflitti a tutela delle autonomie locali. Critiche.* — 4. I conflitti di attribuzione tra enti “anomali”. — 5. Segue. I conflitti tra le Regioni e le Autorità amministrative indipendenti. — 5.1. *Natura e funzioni delle Autorità amministrative indipendenti.* — 5.2. *Il mancato riconoscimento della natura di poteri dello Stato alle Autorità amministrative indipendenti.* — 5.3. *Sono ammissibili i conflitti proposti dalle Regioni contro gli atti delle Autorità amministrative indipendenti?* —

1. Premessa.

In questo capitolo si darà conto di alcuni aspetti, connessi ai giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, che destano alcune perplessità e che non hanno ancora trovato una risposta pienamente soddisfacente nella giurisprudenza costituzionale.

In primo luogo, si tratterà del problema della tutela dei “terzi” nei conflitti di attribuzione.

Si analizzerà poi il problema di una mancata legittimazione degli enti locali ad essere “parti” dei conflitti tra enti e, più, in generale, del problema della tutela costituzionale degli enti territoriali minori.

Infine, si esamineranno altri possibili conflitti “anomali”, in particolare, quello tra le Regioni e le Autorità amministrative indipendenti, che, analogamente a quanto avviene nel caso dei conflitti intersoggettivi originati da atto giurisdizionale, pongono il problema di un’adeguata rappresentanza in giudizio dell’organo autonomo dallo Stato- Governo.

2. La tutela dei “terzi” nei conflitti di attribuzione.

Per lungo tempo la Corte costituzionale ha mantenuto un atteggiamento di chiusura non ammettendo l’intervento in giudizio di soggetti diversi da quelli legittimati a proporre ricorso o a resistere in giudizio, sia che si trattasse di privati di cittadini sia, come si vedrà, nel caso di enti terzi.

Questo orientamento restrittivo era giustificato con l’esigenza di salvaguardare il cd. tono costituzionale dei giudizi per conflitti di attribuzione in considerazione del fatto che tale rimedio è preordinato alla tutela della sfera di attribuzione di poteri o enti dotati di rilevanza costituzionale.

Sollecitato dalla dottrina, che da tempo aveva auspicato un’apertura del contraddittorio ai soggetti controinteressati²⁷¹ che si vedono sottrarre la garanzia del diritto di difesa tutelata negli artt. 24 e 111 Cost., nonché nell’art. 6 della CEDU, il Giudice costituzionale, con la già citata sentenza n. 76 del

²⁷¹ Cfr., *ex plurimis*, GRASSI S., *Il conflitto costituzionale tra Stato e Regione e tra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 368; PIZZORUSSO A., *Conflitto*, voce, in *Novissimo Digesto italiano*, App., Torino, II, 1981, p. 21; VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte quarta, La disciplina del procedimento nei conflitti tra enti*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, p. 405.

2001²⁷², ha ammesso, per la prima volta, l'intervento di un "terzo" in un conflitto di attribuzione. Si trattava di un soggetto costituitosi parte civile nel procedimento penale instaurato contro un consigliere regionale a cui era contestato il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa.

Nel caso in esame il terzo aveva posto a fondamento della sua istanza gli artt. 24, comma 2, e 11, comma 2, Cost., chiedendo alla Corte costituzionale, nella denegata ipotesi di rigetto di tale istanza, di sollevare avanti a sé questione di legittimità costituzionale degli artt. 20 e 39 della legge n. 87 del 1953 nella parte in cui non consentono l'intervento del controinteressato nei giudizi per conflitto di attribuzione.

La pronuncia del 2001 si inserisce nel percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale che, recependo critiche provenienti dalla dottrina maggioritaria, aveva cominciato a manifestare un'apertura alle parti private, dapprima nei giudizi di legittimità in via incidentale, a partire dalla sentenza n. 20 del 1982, e, in seguito, anche nei giudizi sull'ammissibilità dei *referendum*, con la sentenza n. 31 del 2000.

Con specifico riguardo ai conflitti di attribuzione, questa svolta era già stata in qualche modo anticipata da alcune precedenti pronunce, richiamate nella sentenza del 2001 (sent. nn. 426 del 1999, 35 del 1999, 375 del 1997, 419 del 1995, 497 e 458 del 1993), in cui la Corte aveva chiarito che l'esclusione di ogni intervento poteva essere mantenuta ferma nei limiti in cui fosse "*intesa a salvaguardare ... controversie di diritto comune*", lasciando intendere che se fosse stato possibile salvaguardare il tono costituzionale avrebbe potuto ammettere l'intervento in giudizio di soggetti terzi rispetto al ricorrente e al resistente.

²⁷² La pronuncia in esame è stata ampiamente commentata dalla dottrina. Cfr. CONCARO A., *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio dinanzi alla Corte?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 515- 522; GIUPPONI T. F., "*Avanti il prossimo!*". *L'insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto d'azione e di difesa: il giusto processo "bussa" e la Corte "apre" le porte del conflitto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, pp. 682- 686; GLADIO G., *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni: la Corte dà via libera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 509- 515; MEZZANOTTE M., *Le immunità parlamentari: nascita di un conflitto sui generis?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, pp. 679-682; ROMBOLI R., *Immunità per le opinioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 496- 509.

Inoltre, nella sentenza n. 240 del 1988, la Corte, nel dichiarare inammissibile l'intervento di due consorzi vincoli, aveva motivato il suo rifiuto con il fatto che non erano stati “*addotti argomenti*” idonei a persuaderla “*ad abbandonare il precedente orientamento*”.

È opportuno, comunque, notare che nella sentenza n. 76 del 2001, la Corte ha voluto ribadire le ragioni che fondano il tradizionale orientamento restrittivo che è “*inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte e a far sì che questi non mettano capo a controversie di diritto comune*” (cons. in diritto, n. 1.).

Tuttavia, il Giudice costituzionale afferma che, nel caso in esame, “*ove si ritenesse precluso l'intervento nel giudizio costituzionale, finirebbe per risultare in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti*”.

Il privato offeso dalle dichiarazioni rilasciate dal consigliere si troverebbe a subire gli effetti della sentenza della Corte costituzionale senza avere alcuna possibilità di difendere la sua posizione e di rappresentare le sue ragioni. Infatti, “*qualora si rivendichi la sussistenza della eccezionale garanzia di non perseguibilità sancita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, e si neghi pertanto in radice il diritto di azione in capo a chi pretende di aver subito lesione da una condotta “scriminata” dalla garanzia medesima, la valutazione sull'esistenza della garanzia svolta dalla Corte in sede di conflitto finirebbe per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune*” (cons. in diritto, n. 1).

In sostanza, la Corte, richiamando le esigenze del contraddittorio, riaffermate nel novellato art. 111 Cost., che era appena entrato in vigore²⁷³, ammette l'intervento perché dalla decisione in questione discenderebbe la sussistenza o meno, in capo al terzo, del potere di agire per la tutela dei propri diritti.

²⁷³ GIUPPONI T. F., “*Avanti il prossimo!*”, *cit.*, p. 685. Secondo l'Autore, è interessante notare come “*la Corte si ricolleggi ai principi del “giusto processo” quasi ad adiuvandum, mentre appare evidente come siano l'unico parametro costituzionale espressamente invocato nonché la ragione principale che ha portato a questa decisione innovativa*”.

Come è stato osservato in dottrina²⁷⁴, rimangono ferme le esigenze di preservare il tono costituzionale dei conflitti, ma si ammette una deroga nel caso in cui vi sia un interesse all'esito del giudizio costituzionale.

Infatti, se il ricorso fosse rigettato, sarebbe proseguito il processo penale, e la parte civile avrebbe avuto modo di far valere le proprie ragioni; al contrario, in caso di accoglimento, l'azione penale sarebbe divenuta improseguibile e la parte civile non avrebbe più avuto altri mezzi di tutela.

Pertanto, l'intervento nel giudizio costituzionale rappresentava per la parte privata l'ultimo potenziale strumento di tutela per far valere le sue ragioni.

L'orientamento espresso nella sentenza n. 76 del 2001 è stato poi esteso ai conflitti tra poteri dello Stato con la sentenza n. 154 del 2004²⁷⁵, pronunciata in seguito al conflitto sollevato dall'ex Presidente della Repubblica Cossiga avverso l'annullamento con rinvio disposto dalla Corte di Cassazione di due decisioni emesse dalla Corte d'Appello di Roma, che avevano dichiarato l'irresponsabilità dello stesso per le opinioni espresse nei confronti di due parlamentari.

La Corte, riconoscendo un'"evidente identità di ratio", ha esteso la possibilità di un intervento in giudizio delle parti offese anche in relazione all'immunità presidenziale ex art. 90 Cost. ponendo le premesse per un'estensione anche alle ipotesi di insindacabilità parlamentare: "*In siffatte ipotesi*" – sostiene il Giudice costituzionale – "*negare ingresso alla difesa delle parti del giudizio comune, in cui si controverte sull'applicazione della immunità, significherebbe esporre tali soggetti all'eventualità di dover subire, senza possibilità di far valere le proprie ragioni, una pronuncia il cui effetto potrebbe essere quello di*

²⁷⁴ MEZZANOTTE M., *Le immunità parlamentari*, cit., p. 680.

²⁷⁵ Cfr. D'ANDREA A., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte "distingue" e rilancia l'interpretazione restrittiva delle immunità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 1613-1624; ELIA L., *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 1608-1613; GIUPPONI T. F., "*Uno, nessuno e centomila*". *Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in www.quaderncostituzionali.it, 2004; PUGIOTTO A., *Ben oltre il caso Cossiga: le importanti novità della sentenza n. 154/04*, in www.quaderncostituzionali.it, 2004; MALFATTI E., *La "doppia" pronuncia sul "caso Cossiga": di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 1625-1635; SALMONI F., *L'intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei conflitti: la "storia infinita" del c.d. caso Cossiga*, in www.federalismi.it, 2004.

precludere definitivamente la proponibilità dell'azione promossa davanti alla giurisdizione: il che contrasterebbe con la garanzia costituzionale del diritto al giudice e ad un pieno contraddittorio, che discende dagli articoli 24 e 111 della Costituzione, ed è protetto altresì dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come applicato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo” (cons. in diritto, n. 2).

La Corte costituzionale richiama espressamente le pronunce adottate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi Cordova nn. 1 e 2. A queste pronunce sono seguite altre in cui la Corte europea, chiamata a valutare la conformità ai parametri della CEDU della prerogativa dell'insindacabilità, ha dichiarato la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 6 § 1 CEDU²⁷⁶.

Dall'esame delle pronunce del 2001 e del 2004 potrebbe sembrare che ciò che ha spinto il Giudice costituzionale ad estendere il contraddittorio ai soggetti privati era la particolarità del caso – in entrambe le ipotesi si discuteva di immunità – e che, quindi, potevano essere ammessi interventi di terzi unicamente nel caso dei conflitti costituzionali in tema di prerogative.

Ciò è smentito dalla successiva sentenza n. 386 del 2005 che ha ammesso, nell'ambito di un conflitto tra enti sollevato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia contro lo Stato, l'intervento *ad opponendum* dell'Autorità portuale di Trieste.

²⁷⁶ Nei casi *Cordova nn. 1 e 2 c. Italia* (rispettivamente, sentenza del 30/01/2003, *Cordova c. Italia n. 1*, ric. 40877/98, e *Cordova c. Italia n. 2*, 45649/99), come nei successivi casi *De Jorio* (Corte EDU, sentenza del 03/06/2004, *De Jorio c. Italia*, ric. 73936/01) e *Patrono, Cascini e Stefanelli* (Corte EDU, sentenza del 20/04/2006, *Caso Patrono, Cascini, Stefanelli c. Italia*, ric. 10180/04) la Corte europea dei diritti dell'uomo, adita da soggetti offesi da dichiarazioni diffamatorie espresse nei loro confronti da parlamentari che avevano poi invocato la prerogativa dell'insindacabilità parlamentare, ha dichiarato la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'art. 6 § 1 CEDU perché le autorità giudiziarie procedenti, non avevano sollevato ricorso per conflitto di attribuzione contro la delibera di insindacabilità.

Diversamente, nei casi *Ielo* (Corte EDU, sentenza del 6/12/2005, *Caso Ielo c. Italia* ric. 23053/02) e *Cofferati nn. 1 e 2* (Corte EDU, sentenza del 24/02/2009, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, ric. 46967/2007 e sentenza del 6/4/2010, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia n. 2*, ric. 2/2008), la Corte di Strasburgo ha constatato che la violazione della Convenzione risultava non solo dalla delibera di insindacabilità ma anche dalle stesse pronunce della Corte costituzionale italiana che, nel caso *Ielo*, aveva interpretato troppo estensivamente l'insindacabilità parlamentare, e nei due casi *C.G.I.L.* e *Cofferati*, “si era rifiutata” di esaminare nel merito il ricorso del Tribunale a causa dell'ostacolo procedurale rilevato.

La ragione che ha portato la Corte ad ammettere l'intervento risiede nel fatto che essa era “*pacificamente, parte di giudizi pendenti davanti al TAR del Friuli-Venezia Giulia, aventi ad oggetto la legittimità del provvedimento di nomina del Presidente dell’Autorità portuale*” e, pertanto, si poteva applicare “*il principio, enunciato ... in fattispecie analoghe, secondo il quale il potere di intervento non può essere precluso quando «l’esito del conflitto è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo»*” (cons. in diritto, n. 1).

Si è correttamente osservato²⁷⁷ che l’ammissibilità dell’intervento sembra, quindi, dipendere non tanto “*da un generico riferimento ad un interesse del soggetto a partecipare al processo costituzionale il cui esito potrebbe incidere su una determinata situazione giuridica dell’interveniente*”, quanto da un dato obiettivo, ossia, dall’esistenza di un giudizio pendente avanti ad un’authority giudiziaria in cui i terzi si siano costituiti.

Bisogna ricordare che, un anno prima, il Giudice costituzionale aveva proceduto a modificare, con delibera 10 giugno 2004, le Norme integrative, introducendo negli artt. 26, comma 4, e 27, comma 4, relativi ai conflitti di attribuzione, il richiamo all’art. 4, che regola l’intervento dei terzi nei giudizi di legittimità costituzionale.

Tale disposizione, rubricata “*Interventi in giudizio*”, dopo aver stabilito le modalità in cui deve avvenire la costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri e di quello della Giunta regionale, dispone che devono aver luogo con le stesse modalità “*Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità*”.

In tal modo la Corte ha ammesso formalmente interventi in giudizi spiegati dai terzi controinteressati, ma, come si evince dall’art. 4 N.I., non si

²⁷⁷ Cfr. GIOVANETTI T., *I soggetti “esclusi” nei conflitti di attribuzione*, Intervento al Seminario del “Gruppo di Pisa” dal titolo “*Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*” (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, p. 36.

tratta ancora di un'apertura generalizzata, il che è confermato dal fatto il Giudice costituzionale si è conservato la competenza a decidere caso per caso sull'ammissibilità dell'atto di intervento.

Così con le sentenze nn. 195 del 2007 e 279 del 2008 sono stati ammessi, rispettivamente, gli interventi di due giornalisti RAI e di un dirigente regionale che erano stati diffamati, in un caso, dal Presidente della Giunta regionale, e, nell'altro, da un consigliere, che avevano invocato l'operare della prerogativa di cui all'art. 122, comma 4, Cost.

Diversamente, con le sentenze n. 89 e n. 312 del 2006 sono stati dichiarati inammissibili gli interventi in giudizio, rispettivamente, della società Porto Turistico Domiziano – il cui intervento è stato dichiarato inammissibile anche nel caso deciso con la sentenza n. 344 del 2007 – e dell'Associazione italiana per il *World Wide Fund for Nature* - Onlus e della Lega Anti Vivisezione - LAV.

Con la sentenza n. 222 del 2007 la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio spiegato da una società che pure era parte nel procedimento giudiziario definito con la sentenza oggetto del conflitto, ritenendo che la pronuncia del Giudice costituzionale non sarebbe stata comunque suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto della parte interveniente di agire nel giudizio comune.

Parallelamente, anche nei casi dei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri sono stati ammessi interventi di privati solo in casi limitati (sent. n. 290 del 2007) e, comunque, non se "*l'esito del conflitto non è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune prosegua*" (sent. n. 149 del 2007).

3. La problematica della tutela delle attribuzioni costituzionali delle autonomie locali.

3.1. *Le attribuzioni costituzionali delle autonomie locali.*

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'accesso al giudizio di legittimità costituzionale in via principale è stato precluso ai soggetti che non fossero titolari di funzioni legislative²⁷⁸.

Parallelamente, come si è visto, gli artt. 134 Cost. e 39, comma 3, della legge n. 87 del 1953, prevedendo che sono legittimati a sollevare il conflitto intersoggettivo e a resistervi esclusivamente lo Stato, le Regioni e le Province autonome, esclude dal contraddittorio gli enti locali impedendo ad essi sia di essere parti di un conflitto intersoggettivo sia quella di intervenire in un conflitto già instaurato.

Questa limitazione, che era già considerata “*assai grave*” alla luce del vecchio quadro costituzionale²⁷⁹, non è del tutto accettabile a seguito della crescente valorizzazione del pluralismo istituzionale iniziata, dapprima, con le Riforme Bassanini a Costituzione invariata, che hanno introdotto il principio di sussidiarietà²⁸⁰, e poi culminata con la riforma del Titolo V della Carta costituzionale.

²⁷⁸ Cfr., *ex plurimis*, ordd. nn. 30 del 1977 e 507 del 1993, sentt. nn. 293 e 517 del 1987.

²⁷⁹ GROTANELLI DE' SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 55.

²⁸⁰ Cfr. legge 15 marzo 1997, n. 59 in tema di “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*” (G.U. n. 63 del 17 marzo 1997) e D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che reca “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*” (G.U. n. 92 del 21 aprile 1998).

Si veda, in particolare, l'art. 1, comma 2, della legge 59 del 1997 che ha introdotto nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà stabilendo che “*sono conferite alle Regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'art. 4 comma 3 lettera a) della presente legge tutti i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori ... esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici*”.

Infatti, l'art. 114, comma 1, Cost., nella nuova formulazione, stabilisce che le Province e i Comuni, a cui sono affiancate le Città metropolitane, non sono più mere ripartizioni della Repubblica, ma ne sono componenti costitutive insieme allo Stato e alle Regioni.

Ai sensi dell'art. 114, comma 2, Cost., i Comuni, le Province, le Città metropolitane sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. La posizione costituzionale degli enti locali viene, quindi, parificata a quella delle Regioni che, come si è visto, per la giurisprudenza costituzionale, anche dopo la novella, sono enti autonomi e non "sovrani".

Le attribuzioni costituzionali degli enti locali sono previste agli artt. 117, 118, 119 Cost.

In base al nuovo art. 117 Cost. non è più riservata alla legge statale la determinazione delle regole e dei principi di ordinamento e di organizzazione degli enti locali.

L'art. 117, comma, 2, lett. p), Cost., infatti, riserva in via esclusiva alla legge statale solo la disciplina del sistema elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

La determinazione dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite è rimessa alla potestà regolamentare locale ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost., espressione del principio di autonomia di cui al citato art. 114, comma 2, Cost., che deve essere esercitata nel rispetto dei principi fissati nello Statuto che a sua volta deve rispettare i limiti fissati dalla Costituzione e dalle leggi statali.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, il nuovo art. 118 Cost., abbandonando il principio del parallelismo tra le funzioni legislative ed

Il principio di sussidiarietà è definito dall'art. 4, comma 3, come *“l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”*.

amministrative²⁸¹, introduce il principio di sussidiarietà quale criterio di allocazione delle funzioni.

Come si è detto il principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria, era già stato introdotto nell'ordinamento italiano dalle Riforme Bassanini a cd. Costituzione invariata.

Si segnala che ora, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, tale criterio trova un ulteriore rafforzamento nel diritto comunitario, essendo riconosciuto esplicitamente, per la prima volta, anche il principio dell'autonomia regionale e locale e la dimensione regionale e locale della sussidiarietà. Il nuovo art. 5, comma 3, del Trattato sull'Unione europea stabilisce, infatti, che *“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”*²⁸².

In base al principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost., la generalità dei compiti spetta al Comune, che è titolare di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale e regionale²⁸³.

Tuttavia, quando sussistono esigenze di esercizio unitario delle funzioni ad un livello superiore, è possibile un'allocazione delle medesime all'ente in-

²⁸¹ Il previgente art. 118 Cost. stabiliva, infatti, che *“Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici”*.

²⁸² Cfr. la versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 30 marzo 2010, n. 83).

Si ricorda, poi, che al fine di assicurare la garanzia delle autonomie locali, già nel 1994, era stato istituito il Comitato delle Regioni, oggi disciplinato dagli artt. 305 e 307 del Trattato. Si tratta di un organo con funzione consultiva composto dai rappresentanti regionali e locali dell'Unione europea.

²⁸³ Indipendentemente dalle distinzioni terminologiche, la dottrina prevalente ritiene che le funzioni *“fondamentali”* di cui alla lett. p.) dell'art. 117, comma 2, Cost. coincidono con le funzioni *“proprie”* ex art. 118, comma 2, Cost., mentre quelle *“conferite”* sempre ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost. sarebbero quelle attribuite in aggiunta dalle leggi statali e regionali.

caricato di curare l'interesse generale sovraordinato, che deve avvenire, oltre che in virtù del principio di sussidiarietà, sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza.

In ogni caso, secondo la giurisprudenza costituzionale²⁸⁴ il principio di sussidiarietà, nella sua prospettiva “dinamica”, consente allo Stato di avocare a sé funzioni amministrative che di per sé non gli spettano nei casi in cui è avvertibile la necessità di un intervento amministrativo unitario.

Si tratta della cd. chiamata in sussidiarietà che è ammissibile solo in presenza di alcune condizioni: l'intervento deve tendere a tutelare interessi generali di particolare rilevanza, la deroga deve essere contenuta nei limiti del necessario, e, infine, devono essere adottati idonei modelli procedurali che assicurino il rispetto del principio di leale collaborazione.

Pertanto, la concreta allocazione delle funzioni amministrative che, in base al principio di legalità, spetterà alla legge, statale o regionale, dovrà basarsi su due criteri: “[d]a un lato ... una “preferenza” generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali” (sent. n. 43 del 2004).

Connessa al principio di sussidiarietà delle funzioni amministrative è la previsione contenuta nell'art. 120, comma 2, Cost. che stabilisce che il Governo può sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in determinate ipotesi: “nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”.

La Costituzione riserva alla legge la definizione delle “procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

Il Giudice costituzionale, con la sentenza n. 43 del 2004²⁸⁵, ha,

²⁸⁴ Cfr. sentt. n. 303 del 2003, n. 6 del 2004, nn. 242, 270, 285, 383 del 2005, nn. 183 e 214 del 2006, nn. 88, 165 e 339 del 2007, nn. 63, 88 e 133 del 2008.

²⁸⁵ Il caso trae origine dal ricorso proposto dal Presidente del Consiglio avverso

comunque, chiarito che va escluso che *“da questa norma costituzionale si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell’esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi”* dal momento che l’articolo 120, secondo comma, Cost. *“non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi”* (cons. in diritto, n. 3.3.).

La disposizione in esame si limita a prevedere, in capo al Governo, un *“potere sostitutivo straordinario”*, che deve essere esercitato *“sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati”*. Con la previsione dell’art. 120 Cost. il legislatore costituzionale ha voluto, quindi, che fosse sempre possibile, anche indipendentemente dal riparto costituzionale delle materie e delle attribuzioni amministrative, un intervento sostitutivo del Governo a tutela di *“taluni interessi essenziali”*. Infatti, alcuni di questi interessi – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell’incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, previsti, rispettivamente, dagli artt. 117, commi 5 e 2, lett. *h*) e *m*) – sono attribuiti alla responsabilità dello Stato, gli altri *“si tratta[no] all’evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione”*.

Tuttavia, non è precluso che *“la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell’articolo 117, terzo e quarto comma, e dell’articolo 118, primo e secondo comma, della Co-*

diverse disposizioni della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo). In particolare, viene censurato l’art. 91, rubricato *“Norme transitorie per le strutture ricettive soggette a classificazione”*, che dispone, al comma 8, che, se entro dodici mesi dall’entrata in vigore della legge i Comuni non abbiano provveduto ad adeguare i propri strumenti urbanistici con la previsione della disciplina urbanistico - edilizia dei complessi ricettivi all’aperto esistenti e, ove occorra, con la individuazione delle aree specificatamente destinate agli insediamenti turistico - ricettivi, in relazione alle indicazioni della programmazione regionale e provinciale, la Regione procederà alla nomina di un commissario *ad acta*.

Secondo il ricorrente, la disposizione in questione contrasterebbe con l’art. 120 Cost., che interpretato sistematicamente con gli artt. 114 e 117, comma 2, lett. *p*), Cost. stabilirebbe che è riservato al Governo il potere di sostituirsi agli organi degli enti locali, e che l’esercizio del potere sostitutivo può essere disciplinato solo dalla legge statale.

La questione di legittimità costituzionale viene dichiarata non fondata.

stituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi" (cons. in diritto, n. 4).

Anche in questo caso, trattandosi di *"una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge"*, gli interventi sostitutivi regionali devono rispettare le condizioni già previste per l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione. In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste dalla legge che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali (sent. n. 338 del 1989). In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività *"prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)"* (sent. n. 177 del 1988).

Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (sentt. nn. 460 del 1989, 342 del 1994, 313 del 2003).

Infine, dovranno essere idonee garanzie procedurali nel rispetto del principio di leale collaborazione (sent. n. 177 del 1988).

Un'altra attribuzione costituzionale degli enti locali è l'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119 Cost.²⁸⁶ e oggetto della discussa riforma sul federalismo fiscale.

²⁸⁶ L'art. 119 Cost. stabilisce che *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.*

3.2. *La mancata legittimazione degli enti locali ad essere “parti” dei conflitti tra enti nella giurisprudenza costituzionale.*

Come si è detto, anche dopo la novella, la giurisprudenza costituzionale, oltre a non ammettere atti di intervento degli enti locali in giudizi di legittimità in via d'azione già instaurati (cfr., *ex plurimis*, le sentt. nn. 533 del 2002²⁸⁷, 307 del 2003²⁸⁸, 196 del 2004²⁸⁹), nega fermamente la possibilità per gli enti locali di accedere sia ai giudizi di costituzionalità in via principale sia ai conflitti tra enti.

È opportuno esaminare la nota sentenza n. 303 del 2003 con cui la Corte si è pronunciata su alcuni ricorsi sollevati avverso il D.lgs. 198 del 2002 in tema di “*Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443*”.

Possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

²⁸⁷ La Corte, dichiarando inammissibile l’intervento spiegato da un consorzio di Comuni della Provincia autonoma di Trento in un giudizio sollevato dalla Regione Veneto e dal Governo in relazione ad una legge della Provincia autonoma di Bolzano concernente i sovracani delle derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, afferma che “*È orientamento costante nella giurisprudenza di questa Corte, e deve essere qui ribadito, che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione (v. da ultimo, sentenze n. 353 del 2001; n. 382 del 1999; n. 35 del 1995; n. 446 del 1994 e n. 172 del 1994)*” (cons. in diritto, n. 7.1.).

²⁸⁸ Il Presidente del Consiglio ha impugnato diverse disposizioni di quattro leggi regionali in tema di tutela dal cd. elettrosmog.

Nel giudizio erano intervenuti il Comune di Lacco Ameno, in persona del Sindaco, nonché quest’ultimo quale Ufficiale di Governo, oltre ad alcune società – il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale s.p.a., le società ENEL s.p.a., ENEL Distribuzione s.p.a., TERNA–Trasmissione Elettricità Rete Nazionale s.p.a., la Società Wind Telecomunicazioni s.p.a. e, infine, la s.p.a. Vodafone Omnitel–, che erano interessati alla disciplina impugnata.

La Corte, nel dichiarare inammissibili tutti gli interventi, ribadisce che è “*è inammissibile l’intervento, nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali, di soggetti diversi da quelli titolari delle potestà legislative della cui delimitazione si discute, ancorché destinatari attuali o potenziali delle discipline normative recate dalle leggi impugate*” (cons. in diritto n. 4).

²⁸⁹ La Corte non ammette gli atti di intervento dei Comuni di Roma, Salerno, Ischia e Lacco Ameno, del CODACONS e del World Wide Fund for Nature (WWF) ONLUS (cons. in diritto, n. 9) nel giudizio in via principale sollevato da alcune Regioni in relazione al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 sul condono edilizio.

Uno dei ricorrenti era il Comune di Vercelli, che aveva sollevato sia una questione di legittimità costituzionale in via d'azione sia un conflitto intersoggettivo, ritenendo di aver, al riguardo, una piena legittimazione per il fatto che la revisione del Titolo V avrebbe attribuito direttamente ai Comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale e nel giudizio per conflitto di attribuzione (rit. in fatto, n. 25).

La difesa erariale aveva eccepito il difetto di legittimazione al ricorso in capo al Comune, chiedendo che il ricorso fosse dichiarato improponibile e inammissibile.

Il ricorso presentato dal Comune viene dichiarato inammissibile.

La Corte, ritenendo di poter prescindere dalla qualificazione dell'atto e dal problema se, con esso, il Comune avesse sollevato una questione di legittimità costituzionale o avesse introdotto un conflitto di attribuzione, afferma, infatti, che l'art. 127 Cost. *“con formulazione dal tenore inequivoco”* attribuisce *“la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali ... in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali”* e, non diversamente, quanto al potere di proporre ricorso per conflitto di attribuzione, *“Nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli art. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87”* (cons. in diritto, n. 33).

Si è osservato che il Giudice costituzionale ha confermato il proprio l'orientamento restrittivo senza neanche prendere in considerazione i mutamenti intervenuti a seguito della riforma del Titolo V che, invero, avrebbero potuto portare anche ad un esito differente²⁹⁰.

²⁹⁰ Cfr. DI GIACOMO RUSSO B., *La difesa costituzionale delle autonomie locali*, Intervento al Seminario del “Gruppo di Pisa” dal titolo *“Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo”* (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 159- 160, e COSTANZO P., *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in ROLLA G., *La difesa delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 157.

La pronuncia del 2003 viene richiamata nella successiva sentenza n. 130 del 2009 con cui la Corte è chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla questione della legittimazione al conflitto degli enti locali.

Nel caso di specie, il conflitto era stato sollevato dal Comune di Transacqua, situato in provincia di Trento, nei confronti dello Stato in relazione ad una pronuncia del TAR del Trentino-Alto Adige che aveva respinto due ricorsi proposti contro il provvedimento con cui la Provincia di Trento aveva annullato la concessione edilizia rilasciata dall'ente locale.

Secondo la difesa del Comune, in seguito alla riforma dell'art. 114 Cost., gli enti locali sarebbero legittimati a sollevare conflitto di attribuzione tra enti, *“essendo venuta meno la supplenza istituzionale delle autonomie locali, insita nella legittimazione solo regionale a sollevare conflitto, quando un atto (quale ne fosse la natura) ledesse comunque e sotto qualunque profilo, l'autonomia di un ente locale sub-regionale, “rappresentato” istituzionalmente dalla Regione”*.

La Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto sotto vari profili, ha modo, tra l'altro, di ribadire che, *“nessun elemento letterale o sistematico consente di superare la chiara limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953”*.

Mentre, ovviamente, non si ha nulla da obiettare al mancato riconoscimento della legittimazione agli enti locali a sollevare un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, dal momento che la riforma del Titolo V non attribuito ad essi delle potestà legislative, è invece, per certi aspetti, criticabile la perdurante preclusione agli enti locali dell'accesso alla Corte attraverso il giudizio per conflitto intersoggettivo, attraverso cui potrebbe difendere, oltre alle funzioni amministrative, la potestà statutaria e quella regolamentare ad essi riservate dalla Costituzione.

Si può, comunque, obiettare che gli enti locali, anche dopo la riforma del Titolo V della Carta costituzionale, non avrebbero attribuzioni costituzionali “proprie” – eccetto la potestà statutaria – perché, in virtù del principio di legalità, che regola l'azione amministrativa (cfr. sent. n. 303 del 2003), le

funzioni amministrative attribuite al Comune e alla Provincia devono avere un fondamento legislativo nella legge statale oppure in quella regionale.

E, infatti, esaminando la giurisprudenza costituzionale, si può notare che nelle pronunce del 2003 e del 2009 il Giudice dei conflitti, nel dichiarare inammissibili i ricorsi sollevati dai Comuni, non prende posizione sull'opportunità o meno di estendere il novero dei soggetti legittimati a proporre conflitto, ma si limita ad affermare che le disposizioni che attualmente regolano il processo costituzionale, anche se interpretate alla luce del nuovo quadro costituzionale, non permettono un allargamento, che può essere effettuato solo dal legislatore²⁹¹.

Tuttavia, finora, il legislatore è rimasto inerte sul punto.

Solo la Commissione Bicamerale, presieduta dall'onorevole D'Alema, aveva prospettato l'introduzione di un accesso degli enti locali sia al giudizio in via principale sia ai giudizi per conflitto di attribuzioni.

Il Progetto approvato dalla Bicamerale, il 4 novembre 1997, infatti, dopo aver equiparato tutti gli enti territoriali nella legittimazione a impugnare atti primari, disponendo che *“quando un Comune, una Provincia o una Regione ritenga che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione invada la propria sfera di competenza stabilita da norme costituzionali, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale, nel termine dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge”* (art. 59), all'art. 134, aveva attribuito alla Corte costituzionale la competenza anche *“c) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; d) sui conflitti di attribuzione in cui siano parti Comuni e Province, nei casi e con le modalità stabiliti con legge costituzionale”*.

La dottrina²⁹² ha sottolineato che mentre la previsione relativa al giudizio in via principale era chiara e identificava in modo tassativo i soggetti, gli oggetti, il parametro e i termini, era assolutamente indeterminabile

²⁹¹ Ha espresso tale avviso, con riguardo alla pronuncia del 2003, Giovannetti. Cfr. GIOVANNETTI T., *I soggetti “esclusi” nei conflitti di attribuzione*, cit., p. 28.

²⁹² GRASSI S. *Intervento*, in ROMBOLI R., ROSSI E., TARCHI R., *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale, Atti del Seminario di Pisa del 26 settembre 1997*, a cura di DAL CANTO F., Torino, Giappichelli 1998, p. 127.

l'ampiezza della previsione di cui all'art. 134 d), da cui erano esclusi solo i conflitti orizzontali tra gli enti locali minori. Inoltre, il rinvio ad una successiva legge costituzionale lasciava intendere un diverso regime processuale del giudizio a seconda di quali fossero le parti coinvolte²⁹³ e, nell'eventualità di una approvazione, avrebbe reso problematica la perdurante applicabilità degli artt. 39- 42 della legge n. 87 del 1953 in tema di conflitto intersoggettivo²⁹⁴.

Tali previsioni, poi abbandonate nel progetto governativo cd. Amato presentato alla Camera il 18 marzo 1999, non vennero più riprese dal legislatore successivo che lasciò immodificata la disciplina del conflitto di attribuzione tra enti.

Diversamente, ma comunque senza giungere all'innovativa proposta avanzata dalla Bicamerale, la legge n. 131 del 2003 (cd. La Loggia) ha previsto un maggior coinvolgimento degli enti locali in relazione al giudizio di legittimità costituzionale in via principale disponendo all'art. 9, comma 1, che il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, Cost., questione di legittimità costituzionale della legge regionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato- Città e autonomie locali. Parallelamente, il secondo comma dell'art. 9 statuisce che il Presidente della Giunta regionale possa sollevare una questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge statale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali. Peraltro, sull'efficacia di questo rimedio la dottrina ha espresso forti dubbi²⁹⁵.

²⁹³ MANGIA A., *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 308 e ss.

Secondo l'Autore, il rischio è che si potevano moltiplicare i conflitti con un conseguente rallentamento dell'attività decisionale della Corte e perdita del cd. tono costituzionale. Egli suggeriva di ammettere o escludere gli enti dal ricorso, a seconda delle loro dimensioni territoriali o di popolazione.

²⁹⁴ GUZZETTA G., *L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 285.

²⁹⁵ MALFATTI E., *Le regioni e gli enti locali*, in ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Jovene, Napoli, 2006, p.

Infine, è opportuno ricordare che una previsione analoga a quella contenuta nel progetto elaborata dalla Bicamerale D'Alema si sarebbe potuta trovare nella proposta di riforma costituzionale del 2005²⁹⁶, bocciata dal *referendum* del 25 e 26 giugno 2006, che aveva previsto, all'art. 127 *bis*, che “*I Comuni, le Province e le Città metropolitane, qualora ritengano che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale. Una legge costituzionale disciplina le condizioni, le forme e i termini di proponibilità della questione*”.

Neanche tale proposta di riforma avrebbe, comunque, toccato la disciplina del conflitto di attribuzione tra enti.

3.3. La legittimazione delle Regioni a proporre e a resistere nei conflitti a tutela delle autonomie locali. Critiche.

Come si è detto, gli enti locali, o meglio le autonomie locali, pur essendo titolari – almeno per parte della dottrina – di attribuzioni costituzionali, non possono difenderle davanti alla Corte costituzionale.

Ciò non appare coerente né con la parificazione degli enti che compongono la Repubblica ai sensi del nuovo artt. 114 Cost. né con il principio secondo cui può promuovere giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri e tra enti, rispettivamente, l'organo o il soggetto che è titolare di attribuzioni costituzionali.

145, e GIOVANETTI T., *I soggetti “esclusi” nei conflitti di attribuzione*, cit., pp. 44- 46; RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 228.

²⁹⁶ La riforma costituzionale è stata approvata il 16 novembre 2005 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 18 novembre 2005.

La difesa delle autonomie locali davanti alla Corte costituzionale può oggi essere assicurata solo attraverso un giudizio, di legittimità costituzionale o tra enti, promosso contro lo Stato dalla Regione di appartenenza, che agisce come ente esponenziale.

In entrambi i casi si tratta di una soluzione che non è sempre adeguata perché la violazione delle attribuzioni costituzionali dei Comuni potrebbe non risolversi in una lesione dell'autonomia regionale e, quindi, la Regione potrebbe non avere interesse a promuovere un conflitto.

Inoltre, potrebbe essere la stessa Regione a causare una violazione della sfera di attribuzioni riservata agli enti locali in materia di potestà statutaria e regolamentare, ma anche con riguardo all'esercizio delle funzioni amministrative.

In mancanza di una tutela da parte della Regione di appartenenza, l'unico strumento a disposizione degli enti locali è quello di proporre ricorso al giudice amministrativo, che dovrebbe garantire le competenze locali violate dagli atti amministrativi illegittimi anche alla luce del parametro costituzionale.

In passato, per superare la rigida barriera che sembra derivare dagli artt. 134 Cost. e 39, comma 3, della legge n. 87 del 1953, era stato ipotizzato in dottrina²⁹⁷ di aprire agli enti locali le strade del conflitto di attribuzione attraverso un'interpretazione estensiva del concetto di potere dello Stato fino a farvi comprendere anche i Comuni e le Province, alla luce della rilevanza costituzionale delle competenze a loro attribuite.

Infatti, come si è più volte osservato, l'istituto del conflitto tra poteri è dotato di una maggiore elasticità rispetto a quello intersoggettivo e la giurisprudenza costituzionale ha più volte ammesso la legittimazione a ricorrere a soggetti estranei allo Stato apparato.

In questa prospettiva, è stato affermato che le Autonomie locali avrebbero i requisiti, oggettivi e soggettivi, per potere essere annoverate tra i poteri dello Stato in quanto, da un lato, sarebbero dotate di attribuzioni costituzionali, dall'altro, sarebbero abilitate a manifestare in modo definitivo la

²⁹⁷ DE BERNARDIN L., *Gli enti locali del Titolo V Parte II della Costituzione sono diventati poteri dello Stato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 3600.

Contra, GIOVANETTI T., *I soggetti "esclusi" nei conflitti di attribuzione*, cit., pp. 44-46.

volontà del potere cui appartengono essendo titolari di funzioni che esercitano in modo autonomo in assenza di vincoli gerarchici e di controlli preventivi sui loro atti²⁹⁸.

Un'alternativa, più facilmente attuabile, è quella di estendere anche ai conflitti intersoggettivi il meccanismo introdotto dall'art. 9, comma 2, della legge cd. La Loggia ed espressamente confermato in molti nuovi statuti²⁹⁹, prevedendo un coinvolgimento da parte della Giunta regionale, ai fini della proposizione del conflitto, del Consiglio per le autonomie locali, "organo necessario" delle Regioni ai sensi dell'art. 123, ultimo comma, Cost., che agisce quale ente esponenziale delle diverse realtà territoriali.

Si può notare che due degli Statuti approvati in seguito alla riforma del Titolo V hanno effettivamente previsto un coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali anche ai fini della proposizione dei conflitti di attribuzione proposti dalla Regione a tutela delle autonomie locali. Infatti, l'art. 66, comma

²⁹⁸ DI GIACOMO RUSSO B., *La difesa costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 171.

²⁹⁹ Si vedano gli artt. 71, comma 6, dello Statuto della Regione Abruzzo (promulgato il 28 dicembre 2006): "*Il Consiglio delle Autonomie locali può proporre alla Giunta ed al Consiglio regionale la promozione della questione di legittimità costituzionale nei casi previsti dall'art. 127, comma 2, della Costituzione*"; 48, comma 8, dello Statuto della Regione Calabria (Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25): "*Il consiglio delle autonomie locali può proporre alla giunta regionale la promozione della questione di legittimità costituzionale nei casi previsti dall'Art. 127, comma 2, della Costituzione*"; 23, comma 7, dello Statuto della Regione Emilia Romagna (Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13): "*Il consiglio può segnalare all'assemblea e al Presidente della Regione eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e provvedimenti statali, anche ai fini della promozione di questioni di legittimità ... dinanzi alla Corte costituzionale, nel rispetto di quanto stabilito dall'Art. 134 della Costituzione*"; 66, comma 3, dello Statuto della Regione Liguria (Legge regionale 3 maggio 2005, n. 1): "*Il Consiglio può proporre al Presidente della Giunta l'impugnativa di atti dello Stato o di altre Regioni ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e degli enti locali liguri*" e 54, comma 6, dello Statuto della Regione Lombardia (Legge regionale approvata il 14 maggio 2008): "*Il Consiglio delle autonomie locali può, informandone il Consiglio regionale, segnalare alla Giunta eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti dello Stato, anche al fine della proposizione del giudizio di legittimità costituzionale di cui all'articolo 127, secondo comma, della Costituzione*"; 66, comma 5, dello Statuto della Regione Toscana (Legge regionale promulgata l'11 febbraio 2005): "*Il consiglio delle autonomie locali può proporre al presidente della giunta, previa informazione del consiglio, il ricorso alla Corte costituzionale contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato*".

Quanto agli Statuti non ancora approvati, cfr. anche gli artt. 52, comma 4, della proposta di legge statutaria licenziata dalla Commissione Riforme della Regione Basilicata il 22 dicembre 2003: "*Il Consiglio regionale delle autonomie locali può proporre alla Giunta regionale la promozione della questione di legittimità costituzionale nei casi previsti dall'articolo 127, comma 2 della Costituzione*" e l'art. 27, comma 2, della proposta di legge costituzionale relativa al nuovo Statuto speciale del Friuli- Venezia Giulia, approvata dal Consiglio regionale il 1° febbraio 2005: "*Il Consiglio delle autonomie locali può proporre alla Regione di ricorrere alla Corte costituzionale .. avverso le leggi e gli atti aventi valore di legge dello Stato o di altre Regioni ...*".

3, dello Statuto ligure dispone che il Consiglio può proporre al Presidente della Giunta l'impugnativa di atti sia dello Stato sia di altre Regioni che ledano l'autonomia regionale e degli enti locali liguri. Analogamente, l'art. 23, comma 7, dello Statuto dell'Emilia Romagna prevede, infatti, che il Consiglio delle autonomie locali può segnalare al Consiglio regionale e al Presidente della Giunta eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di provvedimenti statali ai fini della proposizione di conflitti di attribuzione a tutela delle autonomie locali.

Anche la proposta di legge costituzionale relativa al nuovo Statuto speciale del Friuli - Venezia Giulia, approvata dal Consiglio regionale il 1° febbraio 2005, stabilisce, all'art. 27, comma 2, il Consiglio delle autonomie locali può proporre alla Regione di sollevare conflitto di attribuzioni.

Solo in seguito si potrà valutare se il Consiglio delle autonomie locali, che, pur essendo composto da rappresentanti degli enti locali, è pur sempre un organo regionale, riuscirà a "catalizzare" le proposte degli enti locali e quale sarà la reale efficacia di questi rimedi.

In ogni caso, il meccanismo di cui si è detto, essendo previsto solo nella fonte statutaria, a differenza dello strumento previsto dalla legge La Loggia, potrà operare solo unilateralmente.

4. I conflitti di attribuzione tra enti "anomali".

Si è visto, nel terzo capitolo, che una delle questioni più problematiche connesse ai conflitti tra Stato e Regioni aventi ad oggetto un atto giurisdizionale è la rappresentanza sostanziale e processuale dell'autorità giudiziaria che ha adottato l'atto impugnato nel conflitto e che a questo problema la Corte costituzionale ha tentato di porre rimedio procedendo, nel 2004, alla modifica dell'art. 27, comma 2, delle Norme integrative che, nella nuova formulazione, stabilisce l'obbligo in capo alle Regioni di notificare il

ricorso non solo al Presidente del Consiglio dei Ministri, organo a cui spetta la legittimazione processuale, ma anche alle Autorità diverse da quella di Governo e da quelle dipendenti dal Governo che concretamente hanno emanato l'atto (si veda ora il corrispondente art. 25, comma 2, del testo risultante dalle modifiche apportate nel 2008).

Con questa modifica, richiamando “*altre autorità diverse da quella di Governo e da quelle dipendenti dal Governo*”, il Giudice costituzionale sembra aver ammesso la possibilità che, oltre ai conflitti tra le Regioni e il potere giudiziario, possano configurarsi altri conflitti intersoggettivi, dal “tono costituzionale”, che attengono a sfere di competenza dello Stato non riconducibili all'indirizzo politico amministrativo di cui all'art. 95 Cost.

Si pensi alle controversie che possono sorgere tra le Regioni e le Autorità amministrative indipendenti o tra le Regioni e la Corte dei Conti nell'esercizio della funzione di controllo successivo sulla gestione di cui alla legge 14 gennaio 1994 n. 20, a cui sono sottoposte anche le amministrazioni regionali al fine della verifica del rispetto dei risultati previsti dalle leggi di principio e di programma.

In questi casi, se effettivamente venisse ammesso il conflitto intersoggettivo, potrebbe essere inadeguata la rappresentanza in giudizio da parte del Governo, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, perché si tratta di soggetti che sono indipendenti dallo Stato- Governo, e, come nel caso dei conflitti su atto giurisdizionali, l'introduzione dell'obbligo per le Regioni di notificare gli eventuali ricorsi anche ad essi, sebbene sia un notevole “passo avanti” non sarebbe comunque soddisfacente.

5. Segue. I conflitti tra le Regioni e le Autorità amministrative indipendenti.

5.1. *Natura e funzioni delle Autorità amministrative indipendenti.*

Delle ipotesi richiamate sopra la più probabile è la possibilità che la Corte dichiari l'ammissibilità di conflitti proposti dalle Regioni contro gli atti delle Autorità amministrative indipendenti³⁰⁰, ossia quelle autorità, “*dotate o meno di personalità giuridica, costituite dalla legge per governare determinati settori di amministrazione in senso sostanziale, secondo moduli organizzativi e funzionali del tutto svincolati da qualsiasi relazione con l'organizzazione ministeriale*”³⁰¹.

Dagli anni Novanta si è assistito ad una grande proliferazione³⁰² dei cd. Garanti che sono tutti accomunati dall'indipendenza dal Governo ma sono caratterizzati da poteri e funzioni differenti³⁰³.

³⁰⁰ Si tratta della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), istituita con la legge 7 giugno 1974, n. 216, dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), istituito con legge 12 agosto 1982, n. 576, della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, istituita dall'art. 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust o AGCM), istituita con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, della Commissione di vigilanza sui fondi pensione istituita dal D. lgs. 21 aprile 1993, n. 241, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481, del Garante per la protezione dei dati personali, istituito dalla c.d. legge sulla *privacy*, 31 dicembre 1996, n. 675, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), istituita con legge 31 luglio 1997, n. 249, che ha ereditato le funzioni che erano attribuite all'*ex* Garante per la radiodiffusione e l'editoria, dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, istituita dalla legge n. 109/1994; della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, istituita dal D.lgs. 27 ottobre 2009, n.150.

Alle Autorità amministrative indipendenti deve essere accostata anche, per certi aspetti, la Banca d'Italia, istituita nel 1893.

³⁰¹ Cfr. CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 204.

³⁰² Già nel 1997, Predieri ha parlato de “*l'erompere delle autorità amministrative indipendenti*”, espressione che ha trovato una grande fortuna nella dottrina. Cfr. PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997.

³⁰³ Secondo Amato, il diverso grado di indipendenza e la disomogeneità dei poteri e funzioni delle Autorità amministrative indipendenti rendono impossibile un'indagine unitaria. Cfr. AMATO G., *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1997, p. 648.

Possono, infatti, avere poteri normativi, di controllo (si pensi alla Consob), giustiziali o funzioni di garanzia di libertà e diritti costituzionali (quali, la concorrenza, il pluralismo dell'informazione, la *privacy*, la tutela del risparmio).

La dottrina si è interrogata sulla natura giuridica e sul ruolo nell'ordinamento costituzionale delle Autorità indipendenti.

Alcuni hanno sostenuto che potrebbero avere una natura giurisdizionale³⁰⁴, data la loro indipendenza e la garanzia del diritto di difesa e del contraddittorio che è assicurato nei procedimenti che si instaurano davanti agli stessi.

Si è però obiettato che riconoscere la natura giurisdizionale delle Autorità in questione significherebbe anche affermarne l'incostituzionalità per l'operare del divieto di istituire giudici speciali previsto dall'art. 102, comma 2, Cost.³⁰⁵.

C'è poi chi ha invece sostenuto che le Autorità indipendenti sono annoverabili tra gli organi di garanzia, accanto alla Corte costituzionale e al Presidente della Repubblica, e ha proposto di prevederle di istituirle con legge costituzionale³⁰⁶.

Secondo Sandulli, i Garanti svolgerebbero una funzione di organo dello Stato-comunità in rapporto ausiliario nei confronti del Parlamento e in posizione di indipendenza dal Governo e dall'amministrazione statale³⁰⁷.

Cfr. anche CASSETTI L., *La cultura del mercato tra interpretazione della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino, Milano, pp. 350-351. L'Autrice sostiene che uno di pochi punti fermi in materia sia la diversità di gradi e forme di autonomia degli organi compresi tra le Autorità indipendenti, il che comporta che qualsiasi valutazione sull'indipendenza di esse non può essere assunta in termini assoluti.

³⁰⁴ CLARICH M., *Per uno studio sui poteri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, in BASSI F. e MERUSI F. (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 115 e 148.

³⁰⁵ Tra gli altri, cfr. SALMONI F., *Brevi note in materia di accesso alla giustizia costituzionale delle Autorità amministrative indipendenti*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa"*, svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999, Giappichelli, Torino, 2000, p. 680.

³⁰⁶ PIZZORUSSO A., *La costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 148.

³⁰⁷ SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, I, Jovene, Napoli, 1984, pp. 401-402.

Come è rilevato da GEMMA G., *Garante per la radiodiffusione e l'editoria e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 1665, Sandulli non giunge comunque alla conclusione che il Garante in questione sia un potere dello Stato.

La dottrina maggioritaria ritiene, comunque, che le Autorità indipendenti abbiano natura amministrativa, essendo preposte alla cura di interessi pubblici, da raggiungere attraverso l'esercizio di potestà discrezionali secondo lo schema tipico dell'attività amministrativa³⁰⁸.

Sono state poi prospettate diverse interpretazioni sulla posizione delle Autorità rispetto all'Esecutivo.

Secondo alcuni, si tratterebbe di un potere monocratico³⁰⁹, secondo altri, sarebbero, invece, parte dello Stato Amministrazione³¹⁰.

Altri ancora ritengono che si tratterebbe di poteri-organo a sé stanti, ancorché inseriti in un complesso organizzatorio più ampio³¹¹.

Si è anche affermato che le Autorità sarebbero organi-potere, cioè organi competenti a dichiarare e definitivamente la volontà del potere cui appartiene, ossia quello esecutivo, che diverrebbe, a questo punto, un potere diffuso³¹². In questo caso ovviamente non potrebbero sollevare conflitto contro il Governo, perché si tratterebbe di conflitti "intra- potere"³¹³, e neppure tra di loro.

A questa tesi è stato però obiettato che questo nuovo potere non potrebbe comunque manifestarsi in modo diffuso come il potere giudiziario perché le singole Autorità indipendenti sono tutte caratterizzate da specifiche

³⁰⁸ Cfr. SALMONI F., *op. cit.*, p. 681, che richiama Cerulli Irelli. V. CERULLI IRELLI V., *Premesse problematiche allo studio delle "amministrazioni indipendenti"*, in BASSI F. e MERUSI F. (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 1-30.

Ovviamente, chi non riconosce alle Autorità in questione una natura giurisdizionale, o quasi giurisdizionale, nega anche che le stesse possano sollevare giudizio di costituzionale in via incidentale, comportandosi quali giudici *a quibus*, ipotesi prospettata dai fautori dell'altra tesi.

³⁰⁹ PASSARO M., *Garante per la radiodiffusione e l'editoria e potere dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 1684.

³¹⁰ SALERNO G., *Profili costituzionali nei conflitti di attribuzione relativi alla Par condicio*, in MODUGNO F. (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 55.

³¹¹ CECAMORE F., *L'autorità indipendente come parte nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato*, in Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, p. 146.

³¹² GEMMA G., *Garante per la radiodiffusione e l'editoria e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 1672.

³¹³ L'espressione è di Manetti. Cfr. MANETTI M., *Il garante della par condicio: potere illegittimo, autorità amministrativa indipendente o potere dello Stato?*, in MODUGNO F. (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 102.

peculiarità in relazione alle funzioni a cui sono preposte³¹⁴ e, che se fossero ricondotte al potere esecutivo verrebbe certamente meno il loro carattere di indipendenza³¹⁵.

Un'altra opinione dottrinale mette in luce il fatto che molte Autorità esercitano poteri serventi rispetto agli organi parlamentari e ne fa derivare la spettanza alle Camere della legittimazione attiva e passiva negli eventuali conflitti³¹⁶.

Anche in questo caso si finisce per negare un'autonomia funzionale e strutturale alle Autorità indipendenti e, in ogni caso, è stato sottolineato che il Parlamento non dispone né di un potere di rimozione del Garante né di un potere di controllo o di riesame sui suoi atti³¹⁷.

Infine, è opportuno ricordare che era stata prevista la costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti sia nel Progetto approvato dalla Commissione Bicamerale D'Alema il 4 novembre 1997 sia nella legge costituzionale approvata il 16 novembre 2005 (la cd. *devolution*) che, come è noto, è stata sottoposta, con esito negativo, al *referendum* del 25 e 26 giugno 2006.

Il progetto approvato dalla Bicamerale prevedeva una sezione sulle Autorità di garanzia e gli organi ausiliari in cui erano annoverate, all'art. 109, le Autorità indipendenti, denominate Autorità di garanzia e di vigilanza. Era statuito che esse sarebbero potute essere istituite con legge – che ne avrebbe disciplinato la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza – “*per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione*”. I relativi componenti sarebbero dovuti essere eletti dal Senato a maggioranza dei tre quinti.

Era poi stabilito che le Autorità in questione avrebbero dovuto riferire alle Camere sui risultati dell'attività svolta.

Inoltre, vi era una apposita disposizione – l'art. 110 – dedicata alla Banca d'Italia, che disponeva che essa “*svolge le sue funzioni in materia*

³¹⁴ NICCOLAI S., *Le autorità indipendenti come potere di garanzia*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 350.

³¹⁵ CECAMORE F., *op. cit.*, p. 144.

³¹⁶ CERRIA A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 170.

³¹⁷ SALERNO G., *op. cit.*, pp. 61- 62.

monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio in condizioni di autonomia e indipendenza”.

Nella testo della riforma costituzionale del 2005, si può trovare una previsione analoga. L’art. 35 del testo di legge costituzionale 16 novembre 2005 n. 2544-D, rubricato “*Autorità amministrative indipendenti nazionali*” avrebbe, infatti, dovuto introdurre nella Carta costituzionale l’art. 98 *bis* che avrebbe disposto che “*Per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza in materia di diritti di libertà garantiti dalla Costituzione e su materie di competenza dello Stato, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, la legge approvata ai sensi dell’articolo 70, terzo comma, può istituire apposite Autorità indipendenti, stabilendone la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza. Le Autorità riferiscono alle Camere sui risultati delle attività svolte*”.

5.2. Il mancato riconoscimento della natura di poteri dello Stato alle Autorità amministrative indipendenti.

Considerando l’ampiezza delle competenze e dei poteri delle Autorità amministrative indipendenti, non è improbabile che le Autorità, nell’esercizio delle loro funzioni, entrino in conflitto con il Governo o il Parlamento.

Si devono poi considerare i possibili contrasti che possono sorgere nel caso in cui il Parlamento modificasse la legge istitutiva di un’Autorità o il Governo o il Parlamento non procedessero alla designazione di alcuni componenti delle Autorità impedendo così ad essa un pieno funzionamento³¹⁸, o, ancora, agli sconfinamenti che possono realizzarsi tra Autorità e potere giudiziario, per esempio in materia di *privacy*.

³¹⁸ Non si tratta di un caso “di scuola”.

Ad esempio, da marzo 2010 e dal 1° luglio 2010 non sono ancora stati nominati un componente e il Presidente dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, l’Autorità preposta alla tutela degli investitori e dell’efficienza e della trasparenza del mercato mobiliare italiano. La Consob è composta da un presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso. Solo nel novembre 2010 è avvenuta la nomina del nuovo Presidente.

Il problema è verificare se a queste controversie siano di competenza del giudice comune³¹⁹ o se, invece, possa essere riconosciuto ad esse un tono cd. costituzionale. Prima ancora, bisogna stabilire se le Autorità possono essere annoverate tra i poteri dello Stato.

La giurisprudenza costituzionale, almeno fino ad ora, ha negato la natura di poteri dello Stato e, quindi, la legittimazione a proporre e resistere nei conflitti di attribuzione interorganici alle Autorità indipendenti e, in particolare, al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, rispettivamente con le ordinanze nn. 118 e 126 del 1995 e con l'ordinanza n. 137 del 2000, rese nella fase di ammissibilità del conflitto.

I conflitti erano stati proposti da Comitati promotori e presentatori di *referendum* abrogativi contro atti delle due Autorità, in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione³²⁰.

Inoltre, nei casi definiti con le ordinanze nn. 118 e 226 del 1995 venivano impugnati anche due decreti legge sulla *par condicio*, il d.l. n. 83 del

³¹⁹ Si segnala che il nuovo Codice del processo amministrativo attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “*le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati dalla Banca d'Italia, dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, e dalle altre Autorità istituite ai sensi della legge 14 novembre 1995, n. 481, dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dalla Commissione vigilanza fondi pensione, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione, dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private, comprese le controversie relative ai ricorsi avverso gli atti che applicano le sanzioni ai sensi dell'articolo 326 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209*” (art. 133, lett. l) del Cod. proc. amm.)

³²⁰ Si tratta, in particolare, nel caso deciso con l'ord. n. 118 del 1995, del provvedimento del Garante per la radiodiffusione e l'editoria del 22 marzo 1995, recante “*Modifiche al regolamento per la disciplina della diffusione sulla stampa e sulla radiotelevisione di propaganda elettorale per l'elezione dei sindaci, dei presidenti delle province, dei consigli comunali e dei consigli provinciali nonché per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario, fissate per il 23 aprile 1995*”; nel caso deciso con l'ord. n. 226 del 1995, dei provvedimenti del Garante del 12 aprile 1995, recante “*Regolamento per la disciplina della comunicazione sulla stampa e sulla radiotelevisione relativa ai referendum abrogativi per la cui votazione è fissata la data del giorno 11 giugno 1995*”, del 13 maggio 1995, recante “*Integrazioni e modifiche delle disposizioni 12 aprile 1995 relative alle campagne referendarie sulla stampa e sulla radiotelevisione*”, del 22 maggio 1995, recante “*Disposizioni relative alle campagne referendarie sulla stampa e sulla radiotelevisione*”, e del decreto-legge 19 maggio 1995, n. 182, recante “*Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie*” e, infine, nel caso concluso con l'ord. n. 137 del 2000, dell'art. 8 della deliberazione n. 55/00/CSP dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 29 marzo 2000, recante “*Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per i referendum abrogativi della primavera 2000*”.

20 marzo 1995 e n. 182 del 19 maggio 1995, e nella causa conclusa con l'ordinanza n. 137 del 2000, si contestava anche la delibera emessa dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi il 29 marzo 2000.

Esaminando le pronunce richiamate si deve, anzitutto, rilevare che nell'ordinanza n. 118 del 1995 la Corte ha ommesso di pronunciarsi sull'eventuale qualificazione soggettiva del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, limitandosi a dichiarare inammissibile³²¹ il ricorso proposto nei confronti di esso “*stante la palese inidoneità dell'atto in relazione al quale il conflitto viene sollevato ... a ledere la sfera di attribuzioni dei ricorrenti*”³²².

Da questo argomento, parte della dottrina ha cercato di ricavare un debole riconoscimento indiretto della qualificazione del Garante come potere dello Stato³²³.

Altri hanno, invece, sottolineato “*l'intrinseca fragilità di far derivare da una mancata verifica dei profili soggettivi ... una pronuncia implicita di ammissibilità del conflitto*”³²⁴ e hanno obiettato che tale argomento poteva essere “*un indizio capace di accendere qualche speranza nei promotori*”, ma non poteva costituire una “*prova sufficiente della benevole disposizione della Corte in ordine all'ammissibilità del ricorso avverso il Garante*”³²⁵.

Neanche nell'ordinanza n. 226 del 1995 con cui il Giudice costituzionale nega espressamente la qualifica del Garante quale potere dello

³²¹ Peraltro, l'ordinanza in esame dichiara l'ammissibilità del conflitto nei confronti del Governo.

La causa verrà definita con la sent. n. 161 del 1995 con cui viene accolto il ricorso e annullato l'atto impugnato.

³²² Si trattava, infatti, di un atto che si riferiva alla tornata elettorale del 23 aprile 1995 e che non era destinato ad incidere sotto alcun profilo nella disciplina della campagna referendaria. Cfr., sul punto, SALERNO G., *op. cit.*, p. 70.

³²³ GRASSO G., *La Corte costituzionale si pronuncia solo parzialmente sulla natura giuridica e sulla collocazione costituzionale delle Autorità amministrative indipendenti. Considerazioni sparse sulle decisioni n. 57, n. 118 e n. 226 del 1995*, in *Quaderni regionali*, 1995, p. 249.

³²⁴ MANETTI M., *Il garante della par condicio*, *cit.*, p. 70.

³²⁵ SALERNO G., *op. cit.*, p. 42. Secondo l'Autore “*Non vi è dubbio ... che sia piuttosto singolare che una questione costituzionale così rilevante possa essere definita in via del tutto indiretta, ricorrendo alla formula, peraltro estranea alle argomentazioni giuridicamente rilevanti nel nostro ordinamento del «chi tace acconsente»*”.

Stato, si può ritrovare una riflessione approfondita sul ruolo delle Autorità amministrative indipendenti³²⁶.

La Corte si limita, infatti, ad affermare che *“le attribuzioni del Garante, disciplinate dalla legge ordinaria ... non assumono uno specifico rilievo costituzionale né sono tali da giustificare – nonostante la particolare posizione di indipendenza riservata all’organo nell’ordinamento – il riferimento all’organo stesso della competenza a dichiarare in via definitiva la volontà di uno dei poteri dello Stato”*.

Si è notato che il Giudice dei conflitti ha usato l’espressione *“attribuzioni del Garante”*, ricorrendo alla tipica terminologia che si ritrova nei conflitti instaurati tra organi costituzionale³²⁷.

Tale pronuncia viene richiamata nella successiva ordinanza n. 137 del 2000.

Nel caso di specie, i ricorrenti avevano affermato che l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui censuravano il cattivo uso esercitato dei poteri ad essa spettanti, sarebbe legittimata a resistere nel giudizio, in quanto *“nulla impedisce di ritenere che nella Costituzione risieda la attribuzione”* della *“funzione di garanzia dell’imparzialità e della completezza dell’informazione relativa al voto referendario”*.

La Corte costituzionale, respingendo le censure dei ricorrenti, dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato nei confronti dell’Agcom, in riferimento alla deliberazione da essa emanata, ritenendo che essa, *“benché goda di una posizione di particolare indipendenza all’interno dell’ordinamento, esercita attribuzioni disciplinate dalla legge ordinaria, prive - al pari di quelle svolte dal preesistente Garante per la radiodiffusione e l’editoria al quale è succeduta - di uno specifico rilievo costituzionale, quindi non idonee a fondare la competenza della medesima a dichiarare definitivamente la volontà*

³²⁶ Come nel caso precedente, l’ordinanza in esame dichiara l’ammissibilità del conflitto nei confronti del Governo che era stato sollevato anche contro il Governo.

La controversia verrà definita con una declaratoria di estinzione del giudizio, pronunciata con la sent. n. 383 del 2002, a seguito della rinuncia al ricorso presentata dai ricorrenti.

³²⁷ SALERNO G., *op. cit.*, p. 45.

di uno dei poteri dello Stato (cfr. ordinanza n. 226 del 1995), cosicché l'impugnata deliberazione non può essere presa in considerazione in questa sede".

Queste pronunce sono state ampiamente commentate dalla dottrina che, salvo alcune eccezioni³²⁸, è stata alquanto critica.

Una prima critica ha riguardato il mancato riconoscimento di un rilievo costituzionale alle attribuzioni delle Autorità, di cui, peraltro, non è messa in discussione l'indipendenza³²⁹.

Si è poi sottolineato che l'aspetto più debole della posizione della Corte è l'aver negato la qualità di potere dello Stato ai due Garanti sulla base della disciplina di legge ordinaria delle attribuzioni dei due organi, quando, invece, in altre occasioni, è stata riconosciuta la natura di potere dello Stato e di organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà di un potere ad altri organi – si pensi al Comitato promotore dei *referendum* abrogativi, ritenuti "organo" del potere rappresentato dal corpo elettorale, all'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, considerato potere-organo, al magistrato di sorveglianza –, i quali non sono espressamente previsti in Costituzione, ma trovano il loro fondamento in leggi ordinarie³³⁰.

Dello stesso avviso, è anche Grasso che censura una mancata verifica da parte della Corte di un fondamento anche implicito di costituzionalità di tali Garanti e, in genere, delle Autorità amministrative indipendenti³³¹.

Tale fondamento potrebbe essere riconosciuto nel valore costituzionale che il legislatore ha voluto tutelare con l'istituzione di alcune Autorità, ma

³²⁸ Cfr. SALMONI F., *op. cit.*, pp. 683- 684. L'Autrice ritiene che la Corte abbia giustamente negato l'ammissibilità di tali conflitti che non avrebbero il cd. tono costituzionale.

³²⁹ GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 262.

Cfr. anche CECAMORE che ha sottolineato come "*Riconoscere ... che le Autorità siano indipendenti, ma negare la definitività dei loro atti ... evidenzia profili di contraddittorietà.*" V. CECAMORE F., *op. cit.*, p. 143.

³³⁰ CECAMORE F., *op. cit.*, p. 147.

³³¹ GRASSO G., *ult. op. cit.*, p. 263.

Dello stesso avviso, è Cabiddu, che ritiene che negare l'accesso al conflitto alle Autorità "*rischia di apparire nulla più che una petizione di principio*" e conclude affermando che "*le Autorità indipendenti come "potere" ... sono già nate*": *semplicemente, la Corte non le ha ancora riconosciute!*". Cfr. CABIDDU M. A., *Autorità indipendenti e conflitti davanti alla Corte, ovvero un potere che nasce dalla crisi della nozione di potere*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 444- 446.

anche nell'art. 11 Cost. dal momento che le leggi istitutive di molte Autorità spesso costituiscono attuazione del diritto comunitario³³².

Si è poi osservato che la posizione assunta dal Giudice costituzionale non è definitiva e potrebbe, forse, in futuro, essere rivista³³³.

Un altro aspetto su cui si è interrogata la dottrina è la possibilità estensione alle altre Autorità di tale orientamento di chiusura.

Al riguardo, sono state prospettate soluzioni contrastanti.

Secondo alcuni, le statuizioni contenute nelle ordinanze richiamate si estendono anche alle altre Autorità³³⁴, secondo Niccolai, invece, non sarebbe sostenibile tale estensione visto la grande eterogeneità dei soggetti che si fanno rientrare tra le Autorità amministrative indipendenti³³⁵.

Grasso non entra nel merito di questa discussione, ma sottolinea che, dopo l'ordinanza del 2000, non sono stati sollevati conflitti tra poteri nei confronti di Autorità amministrative indipendenti, il che potrebbe apparire un'accettazione implicita della posizione di chiusura della Corte³³⁶.

Si segnala poi l'ordinanza n. 244 del 1999 con cui la Corte ha dichiarato inammissibile un conflitto sollevato da un giudice di pace nei confronti del Parlamento, in relazione ai poteri assegnati al Garante per la *privacy* dalla legge n. 675 del 1996. In questo caso, però, la declaratoria di inammissibilità è stata, motivata con la carenza dei requisiti soggettivi in capo al giudice di pace, che agiva quale coordinatore dell'ufficio, il che ha consentito alla Corte di non entrare nel merito della vicenda.

Come ha evidenziato Grasso³³⁷, la peculiarità di questa pronuncia consiste nel fatto che il ricorso questa volta era proposto non contro il Governo ma contro il Parlamento e mascherava un ricorso contro l'Autorità.

Certo è che a fronte dell'impostazione seguita dalla Corte “*resta ... del tutto oscuro quale sia l'organo al quale spetterebbe di dichiarare definiti-*

³³² PASSARO M., *op. cit.*, p. 1688.

³³³ Cfr. GEMMA G., *op. cit.*, p. 1673; MANETTI M., *Il garante della par condicio*, *cit.*, pp. 69 e 127; SALERNO G., *op. cit.*, p. 42.

³³⁴ GEMMA G., *op. cit.*, p. 1662.

Cfr. anche CECAMORE F., *op. cit.*, p. 139.

³³⁵ NICCOLAI S., *Quando nasce un potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 1677.

³³⁶ GRASSO G., *ult. op. cit.*, p. 268.

³³⁷ GRASSO G., *ult. op. cit.*, p. 269.

vamente la volontà del potere dello Stato al quale le singole autorità indipendenti sarebbero riconducibili”³³⁸.

5.3. Sono ammissibili i conflitti proposti dalle Regioni contro gli atti delle Autorità amministrative indipendenti?

Il mancato riconoscimento della qualifica di potere dello Stato può suggerire di spostare ad altra sede i conflitti con le Autorità indipendenti.

In astratto non è escluso che le medesime possano divenire parti, proponenti e resistenti, di un conflitto intersoggettivo.

Le Autorità in questione possono, infatti, interferire con competenze regionali e le Regioni possano a loro volta invadere la competenza delle Autorità.

Ad esempio, potrebbero sorgere conflitti tra le Regioni che, ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost., hanno competenza concorrente nella materia “ordinamento delle comunicazioni” e l’Autorità per la garanzia nelle comunicazioni.

Vanno poi considerate tutte le possibili interferenze che possono aversi per l’operare del nuovo art. 117, comma 6, Cost. che stabilendo che spetta alla Regione la potestà regolamentare nelle materie in cui essa ha competenza concorrente o residuale pone le premesse di controversie tra le Regioni e le Autorità indipendenti di settore che potrebbero sorgere se queste ultime, esercitando gli ampi poteri normativi di cui sono dotate invadessero materie rientranti nella competenza concorrente.

Il quadro potrebbe ulteriormente complicarsi a seguito dell’istituzione in alcune Regioni di Autorità indipendenti regionali³³⁹ che potrebbero entrare

³³⁸ CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 104- 105.

³³⁹ Si possono ricordare il Garante per l’infanzia e l’adolescenza previsto dall’art. 71 dello Statuto della Regione Emilia Romagna (Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13) e dall’art. 53 dello Statuto della Regione Marche (deliberazione legislativa statutaria approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 4 dicembre 2004, n. 210), il quale prevede che all’art. 55 che possano essere istituiti altri organismi regionali indipendenti; il Comitato regionale per le Comunicazioni di cui all’art. 73 dello Statuto della Regione Liguria (Legge regionale 3 maggio

in conflitto con le corrispondenti Autorità statali, con lo Stato- Governo o anche con gli organi politici delle Regioni. In quest'ultimo caso, però, le eventuali controversie, che hanno tono prettamente regionale, potrebbero essere di competenza degli organi di garanzia statutaria, che pur non essendo "organi necessari" – quali il Presidente della Giunta regionale, la Giunta, il Consiglio regionale e il Consiglio per le autonomie locali –, sono stati introdotti in molte Regioni a seguito della riforma del Titolo V³⁴⁰.

2005, n. 1) il quale, all'art. 71 prevede che possono essere istituite altre Autorità di garanzia; il Comitato regionale per le comunicazioni ex art. 61 dello Statuto della Regione Lombardia (Legge regionale approvata il 14 maggio 2008). Altre Autorità regionali di garanzia sono previste dall'Art. 50 dello Statuto della Regione Puglia (Legge regionale 12 maggio 2004, n. 7).

³⁴⁰ Si vedano gli artt. 80, comma 1, lett. a), dello Statuto della Regione Abruzzo (promulgato il 28 dicembre 2006): "*Il Collegio regionale per le garanzie statutarie svolge le funzioni previste dallo Statuto; esprime pareri: a) sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione ...*"; 57, comma 5, lett. a), dello Statuto della Regione Calabria (Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25): spetta alla Consulta statutaria "*l'interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli organi della Regione*"; 69, comma 1, dello Statuto della Regione Emilia Romagna (Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13): "*La consulta di garanzia statutaria, organo autonomo e indipendente della Regione: ... d) a richiesta di almeno un quinto dei consiglieri regionali o dei componenti del consiglio delle autonomie locali o su richiesta della giunta regionale esprime parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente statuto anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione ...*"; 68, comma 6, dello Statuto della Regione Lazio (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1): *Il Comitato di garanzia statutaria: ... d) si pronuncia sull'interpretazione dello Statuto anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi costituzionali della Regione e tra gli altri organi regionali previsti dallo Statuto*; 75, comma 1, dello Statuto della Regione Liguria (Legge regionale 3 maggio 2005, n. 1): "*La Consulta statutaria esprime pareri, a maggioranza dei suoi componenti, entro venti giorni: ... b) sulla ripartizione delle competenze tra gli organi regionali ai sensi dello Statuto*"; e 60, comma 1, dello Statuto della Regione Lombardia (Legge regionale approvata il 14 maggio 2008): "*La Commissione garante dello Statuto: ... f) esprime parere sull'interpretazione dello Statuto, anche in relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale*"; 92, comma 1, dello Statuto della Regione Puglia (Legge regionale 12 maggio 2004, n. 7): "*La commissione di garanzia, su richiesta del presidente della giunta regionale o del presidente del consiglio regionale o di un terzo dei consiglieri oppure del consiglio delle autonomie locali nelle materie di sua competenza, esprime parere: a) sull'interpretazione dello statuto nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali ...*"; 66, comma 5, dello Statuto della Regione Toscana (Legge regionale promulgata l'11 febbraio 2005): "*Il collegio di garanzia si pronuncia anche sulla ammissibilità dei referendum popolari e, su richiesta dei soggetti indicati al secondo comma, sui conflitti di attribuzione tra organi regionali*".

Quanto agli Statuti non ancora approvati, cfr. anche gli artt. 61, comma 2, della proposta di legge statutaria licenziata dalla Commissione Riforme della Regione Basilicata il 22 dicembre 2003: "*La commissione [per le garanzie statutarie] interpreta lo statuto nei conflitti tra il Consiglio regionale, il Presidente della Giunta ed il Consiglio regionale delle autonomie locali*" e l'art. 27, comma 2, della proposta di legge costituzionale relativa al nuovo Statuto speciale del Friuli- Venezia Giulia, approvata dal Consiglio regionale il 1° febbraio 2005: "*Il Consiglio delle autonomie locali può proporre alla Regione di ricorrere alla Corte costituzionale ... avverso le leggi e gli atti aventi valore di legge dello Stato o di altre Regioni*".

Come si è detto la modifica delle Norme integrative, intervenuta nel 2004, ha posto in qualche modo le premesse perché si verificino conflitti tra le Regioni e le Autorità indipendenti.

Introducendo l'obbligo per le Regioni di notificare il ricorso non solo al Governo ma anche all'Autorità, diversa e indipendente dal Governo, che ha adottato l'atto che è oggetto di contestazione, la Corte ha ammesso, almeno in via teorica, che possano configurarsi conflitti intersoggettivi non riconducibili né ai classici conflitti da *vindicatio potestatis* né a quelli da menomazione avente ad oggetto un atto giurisdizionale.

L'introduzione dell'obbligo in esame non comporta comunque, almeno per ora, che l'autorità diversa da quella di Governo o da quella dipendente dal Governo abbia il diritto di essere parte del giudizio né quello di intervenire in giudizio.

Anche in questi conflitti la difesa spetta al Governo il che appare certamente insoddisfacente, considerato la posizione di indipendenza dal Governo delle cd. Autorità indipendenti.

Parte della dottrina³⁴¹ è favorevole alla rappresentanza in giudizio da parte del Governo nell'eventualità di conflitti tra le Regioni e le Autorità indipendenti.

Diversamente, Grasso, esprimendo opinioni alquanto critiche, ha proposto di estendere ai conflitti in questione, la soluzione, più rispettosa delle reciproche sfere di attribuzioni, che aveva già prospettato con riguardo ai conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto un atto giurisdizionale³⁴², ossia di

...”; 59, comma 3, della Bozza di proposta statutaria concernente il nuovo Statuto della Regione Molise, redatto dalle sottocommissioni e approvato dalla Commissione per l'autoriforma nella seduta del 30 ottobre 2003: “ *La Consulta si pronuncia ... sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale o del Presidente della Giunta regionale*”; 37 del Testo del ddl “*Legge statutaria della regione autonoma della Sardegna*”, 11 novembre 2005: “*La Consulta di garanzia statutaria è organo indipendente della Regione, dotato di autonomia organizzativa e amministrativa, con funzioni consultive e di garanzia. In particolare, essa: ... d) esprime parere sui conflitti di competenza tra organi della Regione, su richiesta di uno degli organi coinvolti nel conflitto*”.

³⁴¹ MANETTI M., *Regioni e autorità indipendenti in conflitto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2827.

³⁴² GRASSO G., *Il conflitto di attribuzione tra le Regioni e il potere giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 189 e ss.

configurare un nuovo conflitto “misto”, diverso sia dai conflitti tra poteri e da quelli tra enti³⁴³.

La giurisprudenza costituzionale non ha ancora avuto la possibilità di esprimersi sull’ammissibilità di conflitti intersoggettivi tra le Regioni o le Province autonome e le Autorità indipendenti.

Con l’ordinanza n. 378 del 2002³⁴⁴, la Corte si è trovata a decidere su tre ricorsi, antecedenti alla riforma del Titolo V, proposti dalla Provincia autonoma di Trento contro l’Autorità per la garanzia nelle comunicazioni.

La Provincia aveva impugnato tre delibere emesse dall’Autorità che riguardavano l’approvazione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva³⁴⁵, lamentando che gli atti contestati non avevano rispettato le procedure di intesa previste dall’art. 2, comma 6,

³⁴³ GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica*, cit., pp. 290- 291.

³⁴⁴ Si veda GRASSO G., *ult. op. cit.*, pp. 286 e 289 e *Autorità amministrative indipendenti e conflitti intersoggettivi: una zona d’ombra della giustizia costituzionale?*, Intervento al Seminario del “Gruppo di Pisa” dal titolo “*Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*” (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 179- 185, nonché MANETTI M., *Regioni e autorità indipendenti in conflitto*, cit., pp. 2823 e ss.

³⁴⁵ Si trattava delle delibere n. 68 del 30 ottobre 1998, recante l’approvazione del “*Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva*” e nn. 105 del 14 luglio 1999 e 95 del 23 febbraio 2000, recanti “*Integrazione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva*”.

Con il primo ricorso, la Provincia sostiene che l’approvazione del Piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva, dopo una prima fase di trattative, improntate al principio collaborativo, è intervenuta senza che fosse maturata l’intesa con la Provincia autonoma, violando in tal modo il principio di leale cooperazione, l’autonomia della stessa e alcune disposizioni dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige e della relativa disciplina di attuazione che riservano alla Provincia la facoltà di assumere iniziative per consentire, anche mediante appositi impianti, la ricezione di radiodiffusioni sonore e visive in lingua ladina e il collegamento con aree culturali europee.

La ricorrente ricorda che, sulla base di tale normativa, la Corte ha riconosciuto alla Provincia particolari garanzie in materia radiotelevisiva, dichiarando prima l’illegittimità costituzionale della norma della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), che non prevedeva l’intesa tra lo Stato e la Provincia autonoma relativamente alla localizzazione degli impianti prevista dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze (sent. n. 21 del 1991), annullando poi (sent. n. 6 del 1993) il piano medesimo, per mancato completamento del procedimento diretto a conseguire l’intesa e che il legislatore successivo ha previsto espressamente, all’art. 2, comma 6, della legge n. 249 del 1997, la necessità di intesa, che può essere omessa solo se il Garante indica i motivi e le ragioni di interesse nazionale che hanno determinato una decisione unilaterale (art. 1, comma 3, della legge n. 122 del 1998).

Con il secondo e il terzo ricorso la Provincia impugnava due modifiche al piano nazionale approvato, lamentando che neanche per tali deliberazioni sarebbe stata raggiunta un’intesa e che in esse non era indicata la motivazione che aveva portato alla adozione unilaterale dei due atti.

della legge n. 249 del 1997 e dall'art. 1, comma 3, della legge n. 122 del 1998, violando il principio di leale collaborazione.

Nei tre giudizi per l'Autorità si costituiva l'Avvocatura generale dello Stato, che sostanzialmente negava la legittimazione dello Stato, e, quindi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953, nel caso in cui l'atto impugnato dalla Regione o dalla Provincia autonoma provenga da organi statali indipendenti dal Governo.

Purtroppo la Corte non ha potuto pronunciarsi nel merito del ricorso perché, nelle more del giudizio, la Provincia di Trento e l'*Authority* hanno raggiunto in via politica un'intesa che ha portato alla modifica delle deliberazioni in questione³⁴⁶ e, pertanto, la Corte ha dichiarato l'estinzione del giudizio.

È opportuno interrogarsi su quali sarebbero state le possibili posizioni che il Giudice dei conflitti avrebbe assunto se fosse entrato nel merito³⁴⁷.

In primo luogo, la Corte, seguendo l'orientamento espresso con riguardo ai precedenti conflitti interorganici sollevati contro gli atti del Garante per la radiodiffusione e l'editoria e dell'Agcom, avrebbe potuto dichiarare il ricorso manifestamente inammissibile, ritenendo che la lamentata violazione dell'intesa fosse di competenza del giudice amministrativo dato il tono non costituzionale del conflitto.

Nel dichiarare il conflitto manifestamente inammissibile avrebbe potuto basarsi sulle discutibili ragioni avanzate dall'Avvocatura dello Stato che aveva sostenuto che il ricorso era inammissibile *“in quanto concernenti atti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale rientrerebbe tra quelle autorità amministrative indipendenti i cui atti non possono essere*

³⁴⁶ Con un atto depositato presso la cancelleria della Corte in data 20 febbraio 2002, la Provincia di Trento aveva rilevato che era stata raggiunta l'intesa con l'Autorità formalizzata con deliberazione della Giunta provinciale di Trento del 14 dicembre 2001, n. 3371, con la quale era stata subordinata la rinuncia ai tre ricorsi per conflitto di attribuzioni al formale recepimento, nel nuovo piano nazionale delle frequenze approvato con deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 19 dicembre 2001, n. 467, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7 del 9 gennaio 2002, delle modifiche oggetto di intesa. Pertanto, la Giunta provinciale di Trento, con deliberazione n. 118 del 1° febbraio 2002, aveva ritenuto di non coltivare ulteriormente i tre ricorsi, essendone venuto meno l'interesse.

L'Avvocatura dello Stato aveva aderito a detta rinuncia con atto depositato in data 30 aprile 2002.

³⁴⁷ Si veda, a tal proposito, GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica*, cit., pp. 287-289.

imputati al Governo, e che non potrebbe neppure essere considerata organo costituzionale dotato di legittimazione passiva in un conflitto costituzionale di attribuzioni". Inoltre, secondo la difesa erariale, il conflitto sarebbe inammissibile anche perché le delibere adottate dall'Autorità avrebbero rispettato le competenze costituzionalmente garantite della Provincia e, quindi, *"con il ricorso non si lamenterebbe l'avvenuta rottura dell'equilibrio tra interessi provinciali e statali, ma soltanto il cattivo uso del potere riconosciuto allo Stato, ciò che potrebbe eventualmente essere fatto valere di fronte al giudice amministrativo"*³⁴⁸.

In questo modo la Corte avrebbe potuto evitare di pronunciarsi sul problema della collocazione nel giudizio costituzionale dell'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni.

In realtà, sarebbe stata difficilmente sostenibile la mancanza del cd. tono costituzionale del conflitto in esame, essendo gli atti impugnati del tutto idonei a ledere la sfera di competenza spettante alla Provincia.

Quindi, si potrebbe ritenere che la Corte avrebbe potuto entrare nel merito delle doglianze della Provincia, ma questo avrebbe portato ad un duplice paradosso.

In primo luogo, avrebbe garantito alle Regioni una difesa contro gli atti delle Autorità amministrative indipendenti, che è invece negata, alla luce delle ordinanze nn. 226 del 1995 e 137 del 2000, agli organi dello Stato in sede di conflitto di attribuzione tra poteri.

In secondo luogo, avrebbe riconosciuto alle Autorità amministrative indipendenti, a cui era stata negata la qualifica di poteri dello Stato, la possibilità di essere parti in un conflitto di attribuzione tra enti, per il tramite della rappresentanza processuale del Governo, come avviene per gli organi giurisdizionali.

Anche in un successivo caso, che riguardava un conflitto sollevato nei confronti della Banca d'Italia – organo assimilabile alle Autorità indipendenti

³⁴⁸ La Provincia aveva comunque impugnato gli atti in questione anche dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, secondo una logica di doppia impugnazione, che è frequente nel caso dei conflitti intersoggettivi.

quanto alla posizione di indipendenza dal Governo – , non è stato consentito alla Corte di entrare nel merito.

Il ricorso era stato proposto dalla Regione Trentino-Alto Adige nei confronti dello Stato e, per esso, della Banca d'Italia, con riguardo alle note dei direttori delle Filiali di Trento e di Bolzano con le quali era stata disposta la disapplicazione della legislazione regionale e la diretta applicazione della normativa regolamentare statale in materia di requisiti di professionalità per i componenti del collegio sindacale. Ad avviso della ricorrente le predette note avrebbero recato grave pregiudizio all'autonomia regionale, in riferimento ad alcune disposizioni dello Statuto e delle relative norme di attuazione, all'art. 159 del D. lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria creditizia), nonché all'art. 2 del D. lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, si costituiva in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, chiedendo il rigetto del ricorso.

In seguito, avendo lo Stato riconosciuto la competenza legislativa regionale nella materia in questione, la Regione depositava atto di rinuncia e la Corte, con l'ordinanza n. 504 del 2002, dichiarava l'estinzione del giudizio.

CONCLUSIONI

Al termine del presente lavoro è opportuno procedere a qualche considerazione conclusiva soffermandosi sulle principali tematiche affrontate.

L'argomento su cui si è indirizzata principalmente l'attenzione è quello del conflitto che ha per oggetto un atto giurisdizionale. Si tratta di un conflitto "anomalo", che formalmente è un conflitto tra enti ma, di fatto, è assimilabile ad un conflitto tra poteri dello Stato, il che rende problematica l'applicazione della disciplina pensata per dirimere le controversie, dal "tono costituzionale", sorte tra amministrazione statale e amministrazione regionale.

Si è visto che uno dei principali problemi che ne derivano è quello della rappresentanza in giudizio e della difesa dell'Autorità giudiziaria che ha adottato l'atto che ha dato luogo al conflitto, che è rappresentata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, soggetto che, nei conflitti tra Stato e Regioni, ha la legittimazione processuale per agire e resistere a tutela dello Stato-amministrazione, ma che non presenta, certo, una particolare affinità con le ragioni del potere giudiziario.

Già nella sentenza n. 70 del 1985 il Giudice costituzionale aveva avvertito l'esigenza di risolvere questo problema ma più di recente (ord. n. 309 del 2000) ha chiarito che si può rispondere solo in via normativa.

La dottrina ha prospettato diverse soluzioni volte a rendere effettiva la partecipazione al contraddittorio del potere giudiziario: l'applicazione della disciplina prevista per i conflitti cd. organici, la modifica della legge n. 87 del 1953 o la dichiarazione d'incostituzionalità della medesima nella parte in cui

non ammettono una rappresentanza in giudizio del magistrato autore dell'atto che ha originato il ricorso regionale, un'apertura generalizzata del contraddittorio ai terzi tra cui ricomprendere anche l'Autorità giudiziaria, l'intervento in giudizio della medesima, quale *amicus curiae* o, se si ritiene il Presidente del Consiglio un sostituto processuale, come soggetto sostituito, un conflitto preventivo tra la Regione e la Corte che non ammettesse l'intervento in giudizio del magistrato, un conflitto successivo del magistrato contro la Presidenza del Consiglio, che non l'avesse consultato in ordine alla decisione di non costituirsi in giudizio, proposta quest'ultima espressamente rifiuta dalla Corte nell'ordinanza n. 309 del 2000.

Dal canto suo il Giudice costituzionale, nell'inerzia del legislatore, ha proceduto a modificare le Norme integrative, introducendo l'obbligo per la Regione o la Provincia autonoma di notificare il ricorso al magistrato, soluzione non pienamente soddisfacente visto che l'obbligo in questione non è accompagnato da alcuna sanzione nel caso della sua inosservanza e che, nei fatti, può solo portare ad una duplicazione della difesa tecnica operata dall'Avvocatura dello Stato.

Ad avviso di chi scrive, il solo modo di superare in via definitiva questo problema è un ripensamento della disciplina dei conflitti in questione che tenesse realmente in considerazione le peculiarità dei medesimi.

Un'altra questione, di ordine processuale, è quella dei vizi censurabili in sede di conflitti su atto giurisdizionale e quella dei limiti del controllo che la Corte costituzionale ritiene di operare nel valutare un atto giurisdizionale.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, le Regioni o le Province autonome possono impugnare dinnanzi al Giudice dei conflitti un atto giurisdizionale solo in due ipotesi: o quando si è in presenza di un atto "abnorme" – come avviene in caso di disapplicazione da parte dei giudici comuni di leggi regionali ritenute illegittime che vengono trattate alla stregua di atti amministrativi – o per censurare l'esercizio stesso della giurisdizione nei confronti di atti o di soggetti che si affermano sottratti ad essa da norme di rango costituzionale – l'ipotesi più rilevante è quella dei conflitti *ex art. 122, comma 4, Cost.* –.

Non possono invece essere contestati *errores in iudicando* che vertano sul diritto sostanziale o processuale, che possono essere fatti valere con i consueti rimedi previsti dall'ordinamento.

Questo criterio molto restrittivo è motivato dal timore della Corte che lo strumento del conflitto diventi un rimedio atipico di impugnazione degli atti giurisdizionali, ma la sua concreta applicazione, che ha portato a numerose pronunce di inammissibilità, desta alcune perplessità soprattutto nei casi in cui il conflitto è originato da una pronuncia della Corte di Cassazione, che non è più soggetta ad altri mezzi di impugnazione.

Un altro argomento su cui è opportuno spendere ancora qualche parola è quello dei conflitti in tema di prerogative consiliari *ex art. 122, comma 4, Cost.* attraverso i quali le Regioni ricorrono alla Corte avverso lo Stato censurando un provvedimento giurisdizionale da cui sarebbe derivata una lesione delle prerogative attribuite ai consiglieri regionali dalla disposizione costituzionale e, di riflesso, dell'autonomia regionale.

Uno degli aspetti più controversi è quello dell'ambito soggettivo di operatività della prerogativa. La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente chiarito che la prerogativa dell'insindacabilità, espressamente garantita dalla Costituzione ai soli consiglieri regionali, può coprire anche gli assessori in relazione alla partecipazione all'esercizio di funzioni consiliari (sentt. nn. 70 del 1985 e 432 del 1994), ma non si estende ai membri della Giunta in quanto tali (sentt. nn. 81 del 1975 e 183 del 1981), né al Presidente della Regione (sent. n. 195 del 2007), né a componenti di altri organi regionali (sent. n. 200 del 2008), trattandosi di una deroga eccezionale alla funzione giurisdizionale la cui *ratio* va rintracciata nella natura delle funzioni consiliari e nella necessità che esse siano poste al riparo da ogni interferenza esterna e da ogni indebita pressione.

Per quanto, invece, riguarda l'ambito oggettivo di operatività della prerogativa in esame, ossia i confini entro i quali il comportamento tenuto dal consigliere può ritenersi insindacabile, si è notato che i conflitti sull'insindacabilità consiliare sono pienamente assimilabili ai conflitti tra poteri dello Stato in tema di immunità parlamentari *ex art. 68, comma 1, Cost.* Al criterio

della tipicità degli atti, utilizzato dalla prima giurisprudenza costituzionale (sent. n. 69 del 1985), si è sostituito quello del nesso funzionale (sent. n. 391 del 1999, 76 del 2001, 276 del 2001, 221 del 2006). L'insindacabilità copre, quindi, anche dichiarazioni pronunciate *extra moenia* purché vi sia un nesso con le funzioni tipiche, inteso quale sostanziale corrispondenza dei contenuti e contestualità. La dichiarazione esterna potrà anche precedere l'atto tipico (sent. n. 276 del 2001), ciò che è necessario è che non ci sia una iato temporale notevole (sent. n. 221 del 2006).

Le analogie tra i conflitti tra enti *ex art. 122, comma 4, Cost.* e quelli tra poteri *ex art. 68, comma 1, Cost.* si fermano qui.

Nonostante i tentativi posti in essere da alcune Regioni, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, di introdurre surrettiziamente una sorta di "pregiudiziale consiliare", ai conflitti in tema di prerogative consiliari non può essere esteso il meccanismo introdotto dalla sentenza n. 1150 del 1988 e confermato dalla legge n. 140 del 2003, in base al quale la delibera di insindacabilità, adottata dalla Camera cui appartiene il parlamentare che ha invocato la prerogativa dell'insindacabilità, inibisce al giudice l'esercizio della funzione giurisdizionale, effetto che può essere rimosso solo dalla Corte costituzionale a cui può ricorrere il giudice sollevando conflitto di attribuzioni.

Diverse sono le ragioni che muovono in tal senso.

Non solo non è possibile estendere in via analogica ciò che costituisce una deroga alla Costituzione.

Ma, soprattutto, i conflitti *ex art. 122, comma 4, Cost.* sono a "parti invertite" e, ai consueti problemi che derivano dalla configurazione dei conflitti su atto giurisdizionale, si aggiunge il fatto che legittimato a sollevare il conflitto è il Presidente della Giunta su delibera di essa, organi diversi rispetto a quello a tutela del quale sono previste le prerogative consiliari, ossia il Consiglio regionale.

In rapida sequenza, la Corte ha censurato i tentativi regionali, escludendo che le delibere adottate dal Consiglio regionale potessero avere lo stesso effetto inibitorio riconosciuto alle delibere parlamentari in considerazione della

“*diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale*” (sentt. nn. 301 del 2007 e 279 del 2008) e negando, in altre due pronunce (sentt. nn. 195 e 235 del 2007), che le delibere con cui la Giunta regionale decide di sollevare il conflitto di attribuzione potessero paralizzare l’esercizio della funzione giurisdizionale.

Un altro tema di grande interesse concerne la tutela dei terzi nei conflitti di attribuzione.

Si è visto che può dirsi, almeno in parte, superato l’atteggiamento di chiusura che ha mosso a lungo la giurisprudenza costituzionale che, per preservare il “tono costituzionale” dei conflitti, non ammetteva interventi di soggetti diversi da quelli legittimati a proporre il conflitto o a resistervi.

Su auspicio della dottrina che aveva sollecitato un’apertura del contraddittorio ai controinteressati che si vedevano sottrarre il diritto di difesa proprio dal “Giudice dei diritti”, la Corte ha, dapprima, ammesso l’intervento in giudizio del soggetto privato costituitosi in un procedimento penale per diffamazione a carico di un consigliere che aveva invocato l’insindacabilità (sent. n. 76 del 2001), e, successivamente, modificando le Norme integrative, ha ammesso formalmente interventi in giudizi di controinteressati conservando, peraltro, la competenza a valutare caso per caso sull’atto di intervento.

Non si è ancora giunti ad un’apertura generalizzata e i criteri seguiti dalla Corte sono molto rigidi.

Nel caso deciso con la sentenza del 2001 la Corte ha ammesso l’intervento del privato che aveva un interesse all’esito del giudizio costituzionale che poteva compromettere la stessa possibilità per questi di agire a tutela dei suoi diritti. Infatti, se la Corte avesse accolto il ricorso regionale, l’azione penale sarebbe divenuta improseguibile ed egli non avrebbe più avuto altri mezzi di tutela.

L’estensione del contraddittorio al controinteressato anche nell’ambito dei conflitti tra poteri con la sentenza n. 154 del 2004, pronunciata nel noto caso Cossiga e motivata con il riconoscimento di un’“*evidente identità di ratio*”, poteva far pensare che il motivo che aveva spinto il Giudice costituzionale a moderare il suo atteggiamento di chiusura era la particolarità dei due casi che

entrambi vertevano sulle prerogative (seguiranno altre dichiarazioni di ammissibilità, con le sentenze nn. 195 del 2007 e 279 del 2008, di interventi presentati nell'ambito di conflitti *ex art. 122*, comma 4, Cost.).

Ciò è stato smentito dalla sentenza n. 386 del 2005 che ha ammesso l'intervento, in un conflitto tra enti sollevato dalla Regione Friuli- Venezia Giulia contro lo Stato avente ad oggetto il provvedimento di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, dell'Autorità medesima che si era costituita in giudizi pendenti avanti al TAR del Friuli-Venezia Giulia, aventi ad oggetto proprio la legittimità del provvedimento contestato dalla Regione dinnanzi alla Corte.

Tuttavia, l'ammissibilità dell'intervento del terzo non sembra dipendere neanche dall'esistenza di un giudizio pendente avanti ad un'autorità giudiziaria in cui i terzi si siano costituiti perché, nella successiva sentenza n. 222 del 2007, la Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio spiegato da una società che pure era parte nel procedimento giudiziario definito con la sentenza oggetto del conflitto, ritenendo che la pronuncia del Giudice costituzionale non sarebbe stata comunque suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto della parte interveniente di agire nel giudizio comune.

Tema, in un certo qual modo, connesso è quello della tutela delle autonomie locali che, anche dopo la novella del 2001, pur essendo parificate allo Stato e alle Regioni in quanto articolazioni della Repubblica, non hanno accesso alla Corte costituzionale non potendo intervenire nei giudizi di legittimità in via principale (sentt. nn. 533 del 2002, 307 del 2003 e 196 del 2004) e non potendo sollevare conflitti tra enti (sent. nn. 303 del 2003 e 130 del 2009).

A ben vedere, la Corte non ha espressamente negato l'opportunità di estendere il novero dei soggetti legittimati a proporre il conflitto, ma si è limitata ad affermare che, in base alle disposizioni che attualmente regolano il processo costituzionale, non è consentito un allargamento che può essere effettuato dal legislatore che, finora – ad eccezione solo della previsione

contenuta nel Progetto approvato dalla Bicamerale D'Alema –, non si è mai mosso in tal senso.

La difesa delle attribuzioni costituzionali degli enti locali può essere assicurata solo dalle Regioni di appartenenza che agiscono come enti esponenziali, ma non si tratta di una soluzione adeguata perché se la violazione delle attribuzioni costituzionali dei Comuni non si risolve in una lesione dell'autonomia regionale, la Regione potrebbe non avere interesse a promuovere un conflitto e, comunque, potrebbe essere la stessa Regione a causare una violazione della sfera di attribuzioni riservata agli enti locali in materia di potestà statutaria e regolamentare, ma anche con riguardo all'esercizio delle funzioni amministrative.

Si è notato che, per superare questo problema, alcuni Statuti regionali (quello della Liguria e quello dell'Emilia-Romagna) hanno previsto un coinvolgimento, ai fini della proposizione del conflitto, del Consiglio per le autonomie locali, “organo necessario” delle Regioni ai sensi dell'art. 123, ultimo comma, Cost. che agisce quale ente esponenziale delle diverse realtà territoriali, applicando il meccanismo, peraltro di scarsa efficacia, introdotto dall'art. 9, comma 2, della legge cd. La Loggia. Tuttavia, tale strumento, essendo previsto solo nella fonte statutaria e non in quella statale potrebbe operare solo unilateralmente.

Infine, è stata prospettata la possibilità che, in seguito alla modifica delle Norme integrative che, nella nuova formulazione, prevedono l'obbligo in capo alle Regioni (o alle Province autonome) di notificare il ricorso anche alle Autorità diverse da quelle dipendenti dal Governo che hanno emanato l'atto che ha originato il conflitto, vengano ammessi dalla Corte altri possibili conflitti “anomali”, che, analogamente ai conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale, pongono il problema della rappresentanza e della difesa dell'Autorità indipendente.

In particolare, è stata esaminata l'eventualità di conflitti tra le Regioni o le Province autonome e le Autorità amministrative indipendenti, ipotesi su cui il Giudice costituzionale non ha ancora potuto esprimersi perché, negli unici casi che si erano presentati, ha dovuto concludere il giudizio con due pronunce

CONCLUSIONI

di rito prendendo atto dell'avvenuto accordo tra gli enti tra cui era sorta la controversia (ordinanze nn. 378 e 504 del 2002).

.

BIBLIOGRAFIA

AMATO G., *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1997, pp. 645- 664.

AMATO G., *Le Autorità indipendenti nella Costituzione economica*, in AA. VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Giuffrè, Milano, pp. 3- 16.

AMBROSI A., *I consiglieri regionali*, in ORLANDI R. e PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 199- 238.

ANGELINI F., *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in BIFULCO R. (a cura di), *Statuti di seconda generazione- Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 95- 125.

ANGIOLINI V., *Conflitto costituzionale di attribuzione e contro interessato: la Corte (forse) fa il primo passo*, *Le Regioni*, 1989, pp. 1171- 1181.

ANGIOLINI V., *L'“obbligatorietà” della legge regionale nei rapporti con lo Stato*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 9- 30.

ANGIOLINI V., *Nuovi sbocchi o nuovi problemi nel rapporto tra conflitto di attribuzioni e giudicato amministrativo?*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 188- 202.

AZZENA L., *La questione della rappresentanza degli interessi dell'ordinamento giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile l'intervento del legislatore?*, in *Foro italiano*, 2001, pp. 19- 28.

BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964.

BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005.

BARTOLE S., *Il potere giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 2008.

BARTOLE S., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA. VV. (a cura di), *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 41-64.

BERTOLINI F., *L'invasione di competenza nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2004.

BERTOLINI F., *Sub. Art. 134 Cost.*, 2° alinea, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 3, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 2594- 2614.

BIANCHI P., *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999- 2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 157- 174.

BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996.

BIN R., *"Tono costituzionale" del conflitto vs. "tono regionale" della Repubblica*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 447- 453.

BIONDI F., *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono "effettivamente" conflitti Stato- regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell'atto impugnato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 1509- 1527.

BIONDI F., *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 30- 36.

BIONDI F., *Sub. Art. 101 Cost.*, in BARTOLE S., BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 914- 917.

BIONDI F., *Sub. Art. 104 Cost.*, in BARTOLE S., BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 928- 933.

BONIFACIO F., GIACOBBE G., *La magistratura, Artt. 104- 107, Sub. Art. 104 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna, Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1986, pp. 1- 69.

BURATTI A., *Sovranità popolare e rappresentanza regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, pp. 2231- 2235.

CABIDDU M. A., *Autorità indipendenti e conflitti davanti alla Corte, ovvero un potere che nasce dalla crisi della nozione di potere*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28- 29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 431- 446.

CAMERLENGO Q., *Fatti e prove nei giudizi per conflitti di attribuzione*, in PACE A. (curato da), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 93- 128.

CANTELLA F. S., *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e Assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2003, pp. 185- 194.

CARAVITA DI TORITTO B., *Le Autorità indipendenti attraverso il prisma delle loro relazioni annuali*, in www.federalismi.it, 8 settembre 2010.

CARAVITA DI TORITTO B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

CARAVITA DI TORITTO B., *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it, 3 novembre 2010.

CARDUCCI M., *Processo amministrativo e ricorso diretto alla Corte costituzionale: gli interrogativi aperti*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 468- 474.

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

CARLI M., *Il Consiglio regionale nel nuovo statuto della Regione Toscana*, in www.federalismi.it, 2007.

CASAVOLA F.P., *Quale "statuto" per le Autorità indipendenti*, in AA. VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Giuffrè, Milano, pp. 17- 35.

CASSETTI L., *La cultura del mercato tra interpretazione della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino, pp. 319-363.

CASTELLÀ ANDREU J. M^a., *El conflicto en defensa de la autonomia local: la legitimacion de los entes locales ante el Tribunal constitucional español*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 478- 506.

CATELANI E., *Efficacia di giudicato e sentenze interpretative di rigetto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2003, pp. 161- 169.

CAVALERI P., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2009.

CECAMORE F., *L'autorità indipendente come parte nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato*, in Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "*Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 131- 158.

CELOTTO A., *Sub art. 3 comma 1*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, 2006, vol. I, pp. 65- 82.

CERASE M., *Art. 68*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, 2006, vol. II, pp. 1298- 1324.

CERRI A., *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, pp. 2435- 2446.

CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 337- 391.

CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 203- 212.

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 102- 105.

CERULLI IRELLI V., *Premesse problematiche allo studio delle "amministrazioni indipendenti"*, in BASSI F. e MERUSI F. (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 1- 30.

CLARICH M., *Per uno studio sui poteri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, in BASSI F. e MERUSI F. (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 115- 150.

CONCARO A., *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio dinanzi alla Corte?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 515- 522.

CORVAJA F., *Abrogazione di legge regionale a mezzo di regolamento statale e conflitto di attribuzioni*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2007.

COSTANZO P., *Il dibattito sul giudicato costituzionale nelle pagine di "Giurisprudenza costituzionale" (note sparse su un tema di perdurante attualità)*, in PACE A. (curato da), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 214- 236.

COSTANZO P., *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in ROLLA G., *La difesa delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 147- 171

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, ed. V.

CUNIBERTI M., *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2007.

CUOCOLO F., *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 873- 878.

D'AMICO M., *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pp. 1789- 1800.

D'AMICO M., *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ROMBOLI R. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 85- 104.

D'AMICO M., *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pp. 2328- 2358.

D'ANDREA A., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte "distingue" e rilancia l'interpretazione restrittiva delle immunità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 1613- 1624.

D'ANDREA L., *Principio pluralistico e conflitti di attribuzione*, Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, 2007, pp. 187- 192.

D'ATENA A., *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in PACE A. (curato da), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 270- 285.

D'ELIA G., *Sub. Art. 112 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 3, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 2126- 2135.

D'ORLANDO E., *I conflitti di attribuzione*, in MEZZETTI L., BELLETTI M., D'ORLANDO E., FERIOLI E. (curato da), *La giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 441-540.

DAGA L., voce *Pubblico ministero*, I, *Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1991, pp. 1- 6.

DAL CANTO F., *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2002.

DAL CANTO F., *Sub. Art. 137 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 3, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 2674-2698.

DE BERNARDIN L., *Gli enti locali del Titolo V Parte II della Costituzione sono diventati poteri dello Stato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 3594- 3603.

DEMURO G., *Brevi note in tema di disapplicazione giudiziaria delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 2376- 2384.

DI COSIMO G., *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 2009.

DI GIACOMO RUSSO B., *La difesa costituzionale delle autonomie locali*, Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "*Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 159- 175.

DIMORA F., *Il conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 610- 678.

DOLSO G. P., *Sub. Art. 134 Cost.*, in BARTOLE S., BIN. R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 1147- 1183.

DOLSO G. P., *Sub. Art. 137 Cost.*, in BARTOLE S., BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 1204- 1208.

DRAGO F., *Il novellato procedimento di formazione dello statuto regionale: un'arma a doppio taglio*, in www.federalismi.it, n. 6/07.

ELIA L., *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 1608- 1613.

FERIOLI E., *Genesi, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale italiana*, in MEZZETTI L., BELLETTI M., D'ORLANDO E., FERIOLI E., *La giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 267- 317.

FERRI G., *Magistratura e potere politico*, Cedam, Padova 2005.

GAROFOLI R., *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1997, pp. 665-718.

GEMMA G., *Garante per la radiodiffusione e l'editoria e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 1661- 1673.

GEMMA G., *Intervento di organi giudiziari nei conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni relativi ad atti giurisdizionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 3393- 3406.

GEMMA G., *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni: la Corte dà via libera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pp. 509- 515.

GIALUZ M., *Sub. Art. 112 Cost.*, in BARTOLE S., BIN, R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pp. 1011- 1030.

GIOVANETTI T., *I soggetti "esclusi" nei conflitti di attribuzione*, Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "*Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 27- 50.

GIUPPONI T. F., *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in PACE A. (curato da), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 372- 414.

GIUPPONI T. F., *"Avanti il prossimo!". L'insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto d'azione e di difesa: il giusto processo "bussa" e la Corte "apre" le porte del conflitto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, pp. 682- 686.

GIUPPONI T.F., *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e le presunte efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in www.quadernicostituzionali.it, 2006.

GIUPPONI T.F., *Le immunità della politica: contributo allo studio delle prerogative costituzionali: contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2005.

GIUPPONI T.F., *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1061- 1089.

GIUPPONI T. F., *"Uno, nessuno e centomila". Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in *www.quadernicostituzionali.it*, 2004.

GLADIO G., *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni: la Corte dà via libera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 509-515.

GRASSI S., *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, III, 1989, pp. 362- 388.

GRASSI S. *Intervento*, in ROMBOLI R., ROSSI E., TARCHI R., *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale, Atti del Seminario di Pisa del 26 settembre 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 126- 127.

GRASSI S., *Il conflitto costituzionale tra Stato e Regione e tra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1985.

GRASSO G., *Autorità amministrative indipendenti e conflitti intersoggettivi: una zona d'ombra della giustizia costituzionale?*, Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo *"Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo"* (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 179- 185.

GRASSO G., *Il conflitto di attribuzione tra le Regioni e il potere giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2001.

GRASSO G., *La Corte costituzionale si pronuncia solo parzialmente sulla natura giuridica e sulla collocazione costituzionale delle Autorità amministrative indipendenti. Considerazioni sparse sulle decisioni n. 57, n. 118 e n. 226 del 1995*, in *Quaderni regionali* 1995, pp. 237- 265.

GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 255- 298.

GROPPI T., *Il "conflitto a difesa dell'autonomia locale" in Spagna*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 35 - 48.

GROTTANELLI DE' SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.

GUZZETTA G., *L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici*, in ANZON A., CARETTI

P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 266- 294.

LAMARQUE E., *Commento all'art. 9*, in CAVALERI P. E LAMARQUE E., *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (l. 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 230- 257.

LIEBMAN E. T., *Delle azioni cautelari*, in *Manuale di diritto processuale civile*, VII ed. curata da COLESANTI V., MERLIN E., RICCI E. F., Giuffrè, Milano, 2007, pp. 201-204.

LOLLI I., *I soggetti terzi nei conflitti di attribuzione*, in ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, pp. 237- 253.

LOMBARDO G., *Le Autorità amministrative indipendenti come poteri dello Stato nei conflitti di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pp. 271- 292.

LONG G., *Sull'irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio di funzioni amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp. 1078- 1089.

LUCIANI M., *Il "modello" della sentenza n. 1150/88*, in AA. VV. (a cura di), *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 331-335.

LUTHER J., *La giustizia costituzionale nella repubblica federale di Germania*, in AA. VV., *Esperienze di giustizia costituzionale*, Tomo I, Torino, 2000, pp. 159- 198.

MALFATTI E., PANIZZA S., ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2007, pp. 181- 220.

MALFATTI E., *La "doppia" pronuncia sul "caso Cossiga": di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 1625- 1635.

MANDRIOLI C., *La situazione giuridica globale del soggetto che chiede la tutela: l'azione*, in *Diritto processuale civile*, vol. 1, *Nozioni introduttive e disposizioni generali*, XX ed., Giappichelli, Torino, 2009, pp. 51- 91.

MANETTI M., *Disapplicazione di legge regionale e conflitti su atti giurisdizionali*, in PACE A. (curato da), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 451- 470.

MANETTI M., *Il garante della par condicio: potere illegittimo, autorità amministrativa indipendente o potere dello Stato?*, in MODUGNO F. (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 67- 127.

MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.

MANETTI M., *Regioni e autorità indipendenti in conflitto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 2823- 2827.

MANFRELOTTO R., *Effetti del giudicato costituzionale reso in sede di conflitto intersoggettivo e validità degli atti amministrativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pp. 167- 176.

MANGIA A., *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 885- 892.

MANGIA A., *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 295- 338.

MANNELLI L., *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni* in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 299- 338.

MARTINES T., RUGGERI A. SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008.

MEZZANOTTE C., *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, pp. 954- 976.

MEZZANOTTE C., *Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1979, pp. 110- 131.

MEZZANOTTE M., *Le immunità parlamentari: nascita di un conflitto sui generis?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, pp. 679- 682.

MODUGNO F., *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1966, pp. 221- 377.

MOR G., *Conflitti Stato- Regione o conflitti tra giudici e politici?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pp. 1387- 1398.

MOR G., *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei consiglieri: un mutamento di giurisprudenza della Corte Costituzionale che non convince*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pp. 1754- 1773.

MORELLI M. R., *Ancora sui limiti del sindacato esercitabile sui provvedimenti giurisdizionali in sede di conflitto di attribuzioni (a proposito della sentenza n. 285 del 1990 della Corte costituzionale, che ha annullato una decisione della Corte di Cassazione)*, in *Giustizia civile*, 1991, pp. 257- 264.

MORELLI M. R., *Sub. art. 101*, in *Commentario breve alla Costituzione* curato da CRISAFULLI V., PALADIN L., Cedam, Padova, 1990, pp. 635- 639.

MORELLI M. R., *Sub. art. 104*, in *Commentario breve alla Costituzione* curato da CRISAFULLI V., PALADIN L., Cedam, Padova, 1990, pp. 649- 653.

MORELLI M. R., *Sub. art. 107*, in *Commentario breve alla Costituzione* curato da CRISAFULLI V., PALADIN L., Cedam, Padova, 1990, pp. 660- 665.

MORELLI M. R., *Sub. art. 112*, in *Commentario breve alla Costituzione* curato da CRISAFULLI V., PALADIN L., Cedam, Padova, 1990, pp. 674- 681.

MORELLI M. R., *Sub. art. 134*, in *Commentario breve alla Costituzione* curato da CRISAFULLI V., PALADIN L., Cedam, Padova, 1990, pp. 771- 794.

MORELLI M. R., *Sub. art. 137*, in *Commentario breve alla Costituzione* curato da CRISAFULLI V., PALADIN L., Cedam, Padova, 1990, pp. 806- 808.

MORRONE A., *Diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, Padova, 2005, pp. 31-36.

NICCOLAI S., *Quando nasce un potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 1673- 1681.

NOCILLA D., *Aspetti del problema relativo ai rapporti fra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pp. 1950- 2046.

ORTINO S., *L'indipendenza del giudice secondo la giurisprudenza costituzionale*, in PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 390- 406.

PACE A., *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in AA. VV. (a cura di), *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 3-39.

PACE A., *L'asserita funzionalità al sindacato politico della "privata" libertà di informarsi (in un conflitto di attribuzioni che avrebbe potuto essere risolto assai più semplicemente)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 3313- 3316.

BIBLIOGRAFIA

PACE A., *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2007.

PACE A., *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2003, pp. 385- 403.

PADULA C., *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, giudicato costituzionale e vincolo nei confronti dell'attività amministrativa e dei giudizi amministrativi e ordinari*, Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 95- 127.

PADULA C., *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 3027- 3064.

PADULA C., *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti esponenziali*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, pp. 676- 684.

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998.

PANIZZA S., *Sub. Art. 104 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 3, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 2007- 2019.

PARISI S., *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo comprensivo e conflitti costituzionali*, Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 51- 93.

PASSAGLIA P. e GIOVANNETTI T., *I conflitti ex artt. 68, comma 1, e 122, comma 4, Cost.*, in www.cortecostituzionale.it.

PASSARO M., *Garante per la radiodiffusione e l'editoria e potere dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 1681- 1692.

PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Il conflitto di attribuzioni*, Giuffrè, Milano, 1957.

PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, VIII, 1962, pp. 998- 1014.

PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti fra Stato e Regioni*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, VIII, 1962, pp. 1015- 1025.

BIBLIOGRAFIA

PERINI M., *Vera "storia di un conflitto partito tra enti ed arrivato tra poteri": profili processuali e considerazioni di merito*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 3990- 3403.

PERTICI A., *Sub. art. 122*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (curato da), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, Torino, 2006, vol. III, pp. 2424- 2450.

PIERGIGLI V., *Avvocatura dello Stato e conflitto di attribuzioni*, Cedam, Padova, 1991, pp. 47- 88.

PINNA P., *I conflitti di attribuzione*, Intervento al Seminario del "Gruppo di Pisa" dal titolo "*Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*" (Università di Modena e Reggio Emilia, 13 ottobre 2006), Giappichelli, Torino, 2007, pp. 15- 23.

PIZZORUSSO A., *Effetto di "giudicato" ed effetto di "precedente" delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, pp. 1976- 1996.

PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 197- 225.

PIZZORUSSO A., *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, in BARILE P., CHELI E., GRASSI S. (a cura di), in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia (Scritti elaborati in occasione del convegno tenutosi a Firenze dal 17 al 19 settembre 1981)*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 197- 225.

PIZZORUSSO A., *Sub. art. 134*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, pp. 1- 143.

PIZZORUSSO A., *Sub. art. 137 – parte prima, Le fonti regolatrici del processo costituzionale*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, pp. 199- 211.

PIZZORUSSO A., *Sub. art. 137 – parte nona, La non impugnabilità e l'esecuzione delle pronunce della Corte*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, pp. 694- 702.

POGGI A., *La legge della Regione Piemonte, sulla valutazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 241- 247.

PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997.

PUGIOTTO A., *Ben oltre il caso Cossiga: le importanti novità della sentenza n. 154/04*, in *www.quadernicostituzionali.it*, 2004.

PUGIOTTO A., *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in *www.quadernicostituzionali.it*, 2004.

RANDAZZO B., *Capitolo XXXIV Rapporti Stato – Regioni – Enti locali, a) organizzazione delle regioni e degli enti locali*, in ONIDA V. e RANDAZZO B. (A cura di), *Viva vox Constitutionis*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 561 – 573.

ROLLA G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009.

ROLLA G. (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2005.

ROMBOLI R., *È ammissibile un conflitto contro la Corte costituzionale?*, in *Foro italiano*, 1998, pp. 1364- 1369.

ROMBOLI R., *Immunità per le opinioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 2001, pp. 496- 509.

ROMBOLI R., *La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 1701- 1705.

ROMBOLI R., *Storia di un conflitto partito tra enti e arrivato tra poteri*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, pp. 583- 603.

ROMBOLI R. e TARCHI R., *Giustizia costituzionale in Spagna*, in AA. VV., *Esperienze di giustizia costituzionale*, Tomo II, Torino, 2000, pp. 285- 409.

ROSSI E., *I giuristi alla conquista della Marmolada*, *Foro italiano*, 1988, I, pp. 3183- 3192.

RUGGERI A., *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali, ovvero sia quando la Corte- giudice si fa ... legislatore (nota minima a margine della ord. n. 353 del 2006)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 novembre 2006.

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

RUGGERI A., *Storia di un "falso". L'efficacia inter partes delle sentenza di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990.

SACCO F., *Consigli regionali e “verifica dei poteri” tra autonomia e sovranità*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, pp. 245- 248.

SALERNO G., *Profili soggettivi nei conflitti di attribuzione relativi alla Par condicio*, in MODUGNO F. (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 19-66.

SALMONI F., *Brevi note in materia di accesso alla giustizia costituzionale delle Autorità amministrative indipendenti*, in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del Seminario del “Gruppo di Pisa”, svoltosi a Firenze il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 676-685.

SALMONI F., *L'intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei conflitti: la “storia infinita” del c.d. caso Cossiga*, in www.federalismi.it, 2004.

SANTOSUOSSO F., *Il Consiglio superiore della Magistratura*, Giuffrè, Milano, 1958.

SCACCIA G., *La rappresentanza processuale del potere giudiziario nei conflitti di attribuzione Stato- Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, pp. 761-780.

SILVESTRI G., *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro italiano*, 1992, I, pp. 333- 335.

SIMONCINI A., *Alcune impressioni sulla “seconda stagione statutaria” ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova “dimensione” costituzionale per gli statuti?*, in www.federalismi.it, 2007.

SORRENTINO F., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in AA. VV. (a cura di), *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 65-84.

SORRENTINO F., *I rapporti tra lo Stato e le Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione*, in *Quaderni regionali*, 1987, pp. 401- 414.

SORRENTINO F., *Sub. art. 137 – parte quinta*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, pp. 436- 500.

TALLINI V., *I limiti alla insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Cassazione penale*, 2006, pp. 3205- 3206.

TOSI R., *Sub. art. 122*, in *Commentario breve alla Costituzione* curato da CRISAFULLI V., PALADIN L., Cedam, Padova, 1990, pp. 731- 741.

- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2010.
- VERONESI P., *I parlamentari- Profili costituzionali*, in ORLANDI R. e PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 99-162.
- VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1999.
- VINCIGUERRA S., *La tutela penale dei precetti regionali cinquant'anni dopo*, in VASSALLI G. (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, a cura di Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, pp. 118- 123.
- VOLPE G., *Diritti, doveri e responsabilità dei magistrati*, in PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Il Mulino, Bologna, 1982, pp. 406- 451.
- VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte quarta, La disciplina del procedimento nei conflitti tra enti*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, pp. 368-436.
- VOLPE G., *Sub. art. 137 – parte terza*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., N. Zanichelli, Bologna; Soc. ed. del Foro italiano, Roma, pp. 312- 367.
- ZAGREBELSKY G., *Conflitti di attribuzione II) Conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, e tra Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, VIII, 1988.
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 521- 712.
- ZANON N., BIONDI F., *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna 2006.
- ZANON N. *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 884- 885.
- ZANON N., "Parlamentare (status di)", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995, pp. 616- 645.
- ZANON N., PANZERI L., *Sub. Art. 101 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 3, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 1957- 1967.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ESAMINATA

Sent. n. 6 del 1957
Sent. n. 8 del 1957
Ord. n. 9 del 1957
Sent. n. 11 del 1957
Sent. n. 12 del 1957
Sent. n. 17 del 1957
Sent. n. 18 del 1957
Sent. n. 20 del 1957
Sent. n. 22 del 1957
Sent. n. 38 del 1957
Sent. n. 56 del 1957
Sent. n. 38 del 1958
Sent. n. 44 del 1958
Sent. n. 45 del 1958
Sent. n. 76 del 1958
Ord. n. 82 del 1958
Sent. n. 69 del 1959
Ord. n. 22 del 1960
Sent. n. 36 del 1960
Sent. n. 38 del 1960
Sent. n. 21 del 1961
Sent. n. 22 del 1961
Sent. n. 40 del 1961
Sent. n. 17 del 1962

Sent. n. 33 del 1962
Sent. n. 52 del 1962
Sent. n. 68 del 1962
Sent. n. 111 del 1963
Sent. n. 164 del 1963
Sent. n. 56 del 1964
Sent. n. 66 del 1964
Sent. n. 166 del 1964
Sent. n. 4 del 1966
Sent. n. 21 del 1966
Sent. n. 127 del 1966
Sent. n. 15 del 1967
Sent. n. 153 del 1967
Sent. n. 1 del 1968
Sent. n. 30 del 1968
Sent. n. 136 del 1969
Sent. n. 343 del 1969
Sent. n. 6 del 1970
Sent. n. 18 del 1970
Sent. n. 110 del 1970
Sent. n. 130 del 1971
Sent. n. 97 del 1972
Sent. n. 30 del 1973
Sent. n. 63 del 1973
Sent. n. 81 del 1973
Sent. n. 176 del 1973
Ord. n. 253 del 1974
Sent. n. 289 del 1974
Sent. n. 21 del 1975
Sent. n. 81 del 1975
Sent. n. 111 del 1975
Sent. n. 178 del 1975
Ord. n. 228 del 1975
Ord. n. 229 del 1975
Sent. n. 231 del 1975

Sent. n. 472 del 1975
Sent. n. 111 del 1976
Sent. n. 130 del 1976
Sent. n. 157 del 1976
Sent. n. 162 del 1976
Sent. n. 213 del 1976
Sent. n. 21 del 1977
Ord. n. 30 del 1977
Sent. n. 73 del 1977
Sent. n. 75 del 1977
Sent. n. 90 del 1977
Sent. n. 97 del 1977
Ord. n. 17 del 1978
Sent. n. 69 del 1978
Sent. n. 82 del 1978
Sent. n. 120 del 1979
Ord. n. 123 del 1979
Sent. n. 123 del 1980
Ord. n. 150 del 1980
Ord. n. 77 del 1981
Sent. n. 98 del 1981
Sent. n. 129 del 1981
Sent. n. 161 del 1981
Sent. n. 183 del 1981
Sent. n. 20 del 1982
Sent. n. 58 del 1982
Ord. n. 120 del 1983
Ord. n. 124 del 1983
Ord. n. 141 del 1983
Ord. n. 172 del 1983
Sent. n. 170 del 1984
Sent. n. 212 del 1984
Sent. n. 21 del 1985
Sent. n. 42 del 1985
Sent. n. 69 del 1985

Sent. n. 70 del 1985
Sent. n. 160 del 1985
Sent. n. 215 del 1985
Sent. n. 217 del 1985
Sent. n. 285 del 1985
Ord. n. 38 del 1986
Sent. n. 100 del 1986
Ord. n. 245 del 1986
Sent. n. 179 del 1987
Sent. n. 288 del 1987
Sent. n. 293 del 1987
Sent. n. 399 del 1987
Sent. n. 517 del 1987
Sent. n. 2 del 1988
Sent. n. 114 del 1988
Sent. n. 177 del 1988
Sent. n. 187 del 1988
Ord. n. 215 del 1988
Sent. n. 240 del 1988
Ord. n. 244 del 1988
Ord. n. 245 del 1988
Ord. n. 246 del 1988
Ord. n. 652 del 1988
Ord. n. 653 del 1988
Sent. n. 738 del 1988
Sent. n. 743 del 1988
Sent. n. 771 del 1988
Sent. n. 1150 del 1988
Sent. n. 104 del 1989
Sent. n. 298 del 1989
Sent. n. 338 del 1989
Sent. n. 350 del 1989
Sent. n. 406 del 1989
Sent. n. 460 del 1989
Sent. n. 549 del 1989

Sent. n. 586 del 1989
Sent. n. 85 del 1990
Sent. n. 162 del 1990
Sent. n. 285 del 1990
Sent. n. 327 del 1990
Sent. n. 467 del 1990
Sent. n. 494 del 1990
Sent. n. 512 del 1990
Sent. n. 572 del 1990
Sent. n. 21 del 1991
Sent. n. 51 del 1991
Sent. n. 99 del 1991
Sent. n. 175 del 1991
Sent. n. 204 del 1991
Sent. n. 278 del 1991
Sent. n. 36 del 1992
Sent. n. 355 del 1992
Sent. n. 356 del 1992
Sent. n. 366 del 1992
Sent. n. 379 del 1992
Sent. n. 473 del 1992
Sent. n. 6 del 1993
Sent. n. 47 del 1993
Sent. n. 58 del 1993
Sent. n. 60 del 1993
Ord. n. 242 del 1993
Sent. n. 260 del 1993
Ord. n. 263 del 1993
Ord. n. 264 del 1993
Ord. n. 265 del 1993
Sent. n. 277 del 1993
Sent. n. 289 del 1993
Sent. n. 295 del 1993
Sent. n. 296 del 1993
Sent. n. 309 del 1993

Sent. n. 363 del 1993
Sent. n. 425 del 1993
Sent. n. 444 del 1993
Sent. n. 458 del 1993
Sent. n. 462 del 1993
Sent. n. 466 del 1993
Sent. n. 497 del 1993
Ord. n. 507 del 1993
Sent. n. 40 del 1994
Sent. n. 126 del 1994
Sent. n. 165 del 1994
Sent. n. 172 del 1994
Sent. n. 209 del 1994
Sent. n. 221 del 1994
Sent. n. 224 del 1994
Sent. n. 289 del 1994
Sent. n. 342 del 1994
Sent. n. 432 del 1994
Sent. n. 444 del 1994
Sent. n. 446 del 1994
Sent. n. 35 del 1995
Sent. n. 100 del 1995
Ord. n. 118 del 1995
Ord. n. 126 del 1995
Ord. n. 266 del 1995
Sent. n. 274 del 1995
Sent. n. 293 del 1995
Sent. n. 389 del 1995
Sent. n. 419 del 1995
Sent. n. 420 del 1995
Sent. n. 455 del 1995
Sent. n. 471 del 1995
Ord. n. 524 del 1995
Sent. n. 534 del 1995
Sent. n. 7 del 1996

Sent. n. 27 del 1996
Sent. n. 120 del 1996
Sent. n. 126 del 1996
Sent. n. 129 del 1996
Sent. n. 156 del 1996
Sent. n. 245 del 1996
Sent. n. 357 del 1996
Sent. n. 17 del 1997
Sent. n. 27 del 1997
Sent. n. 86 del 1997
Sent. n. 121 del 1997
Sent. n. 135 del 1997
Sent. n. 163 del 1997
Sent. n. 289 del 1997
Sent. n. 375 del 1997
Sent. n. 29 del 1998
Sent. n. 49 del 1998
Sent. n. 137 del 1998
Ord. n. 220 del 1998
Ord. n. 245 del 1998
Sent. n. 298 del 1998
Sent. n. 335 del 1998
Sent. n. 382 del 1998
Sent. n. 410 del 1998
Sent. n. 27 del 1999
Sent. n. 35 del 1999
Ord. n. 244 del 1999
Sent. n. 329 del 1999
Sent. n. 382 del 1999
Sent. n. 391 del 1999
Sent. n. 392 del 1999
Sent. n. 426 del 1999
Sent. n. 10 del 2000
Sent. n. 11 del 2000
Sent. n. 31 del 2000

Ord. n. 137 del 2000
Ord. n. 309 del 2000
Sent. n. 312 del 2000
Sent. n. 320 del 2000
Sent. n. 334 del 2000
Ord. n. 470 del 2000
Sent. n. 487 del 2000
Sent. n. 502 del 2000
Ord. n. 511 del 2000
Sent. n. 520 del 2000
Sent. n. 41 del 2001
Sent. n. 76 del 2001
Sent. n. 99 del 2001
Sent. n. 163 del 2001
Sent. n. 213 del 2001
Sent. n. 244 del 2001
Sent. n. 276 del 2001
Sent. n. 289 del 2001
Sent. n. 292 del 2001
Sent. n. 353 del 2001
Sent. n. 106 del 2002
Sent. n. 133 del 2002
Sent. n. 156 del 2002
Sent. n. 196 del 2002
Sent. n. 221 del 2002
Sent. n. 252 del 2002
Sent. n. 255 del 2002
Sent. n. 282 del 2002
Sent. n. 304 del 2002
Ord. n. 378 del 2002
Sent. n. 383 del 2002
Sent. n. 408 del 2002
Ord. n. 504 del 2002
Sent. n. 507 del 2002
Sent. n. 511 del 2002

Sent. n. 532 del 2002
Sent. n. 533 del 2002
Sent. n. 536 del 2002
Sent. n. 13 del 2003
Sent. n. 24 del 2003
Sent. n. 29 del 2003
Sent. n. 39 del 2003
Sent. n. 53 del 2003
Sent. n. 95 del 2003
Sent. n. 96 del 2003
Ord. n. 112 del 2003
Sent. n. 168 del 2003
Ord. n. 209 del 2003
Sent. n. 226 del 2003
Sent. n. 267 del 2003
Sent. n. 276 del 2003
Sent. n. 302 del 2003
Sent. n. 303 del 2003
Sent. n. 307 del 2003
Sent. n. 313 del 2003
Sent. n. 326 del 2003
Sent. n. 380 del 2003
Sent. n. 2 del 2004
Sent. n. 6 del 2004
Sent. n. 9 del 2004
Sent. n. 27 del 2004
Sent. n. 43 del 2004
Sent. n. 129 del 2004
Sent. n. 154 del 2004
Ord. n. 160 del 2004
Sent. n. 179 del 2004
Sent. n. 194 del 2004
Sent. n. 195 del 2004
Sent. n. 196 del 2004
Sent. n. 199 del 2004

Sent. n. 283 del 2004
Sent. n. 288 del 2004
Sent. n. 378 del 2004
Sent. n. 379 del 2004
Sent. n. 28 del 2005
Sent. n. 72 del 2005
Sent. n. 133 del 2005
Sent. n. 164 del 2005
Sent. n. 177 del 2005
Ord. n. 217 del 2005
Ord. n. 242 del 2005
Sent. n. 263 del 2005
Ord. n. 270 del 2005
Ord. n. 285 del 2005
Sent. n. 287 del 2005
Sent. n. 302 del 2005
Sent. n. 339 del 2005
Ord. n. 354 del 2005
Ord. n. 383 del 2005
Sent. n. 386 del 2005
Sent. n. 12 del 2006
Sent. n. 21 del 2006
Sent. n. 31 del 2006
Ord. n. 79 del 2006
Sent. n. 89 del 2006
Sent. n. 102 del 2006
Ord. n. 152 del 2006
Ord. n. 167 del 2006
Sent. n. 183 del 2006
Sent. n. 214 del 2006
Sent. n. 221 del 2006
Sent. n. 222 del 2006
Sent. n. 258 del 2006
Sent. n. 260 del 2006
Sent. n. 295 del 2006

Sent. n. 302 del 2006
Sent. n. 312 del 2006
Sent. n. 328 del 2006
Sent. n. 341 del 2006
Ord. n. 353 del 2006
Sent. n. 382 del 2006
Sent. n. 2 del 2007
Sent. n. 26 del 2007
Sent. n. 29 del 2007
Sent. n. 39 del 2007
Sent. n. 51 del 2007
Sent. n. 58 del 2007
Sent. n. 80 del 2007
Sent. n. 88 del 2007
Sent. n. 138 del 2007
Sent. n. 149 del 2007
Sent. n. 150 del 2007
Sent. n. 165 del 2007
Sent. n. 173 del 2007
Sent. n. 174 del 2007
Sent. n. 195 del 2007
Sent. n. 222 del 2007
Sent. n. 223 del 2007
Sent. n. 225 del 2007
Ord. n. 230 del 2007
Sent. n. 235 del 2007
Ord. n. 252 del 2007
Sent. n. 255 del 2007
Sent. n. 276 del 2007
Sent. n. 290 del 2007
Sent. n. 301 del 2007
Sent. n. 326 del 2007
Sent. n. 365 del 2007
Ord. n. 332 del 2007
Sent. n. 339 del 2007

Sent. n. 344 del 2007
Sent. n. 389 del 2007
Sent. n. 451 del 2007
Sent. n. 558 del 2007
Sent. n. 27 del 2008
Sent. n. 42 del 2008
Sent. n. 63 del 2008
Sent. n. 88 del 2008
Sent. n. 133 del 2008
Sent. n. 200 del 2008
Sent. n. 279 del 2008
Ord. n. 319 del 2008
Sent. n. 320 del 2008
Sent. n. 375 del 2008
Ord. n. 388 del 2008
Ord. n. 409 del 2008
Ord. n. 418 del 2008
Sent. n. 443 del 2008
Sent. n. 13 del 2009
Sent. n. 30 del 2009
Ord. n. 44 del 2009
Sent. n. 104 del 2009
Sent. n. 105 del 2009
Sent. n. 129 del 2009
Sent. n. 130 del 2009
Sent. n. 149 del 2009
Sent. n. 209 del 2009
Sent. n. 337 del 2009
Sent. n. 102 del 2010
Sent. n. 115 del 2010
Sent. n. 116 del 2010
Sent. n. 171 del 2010
Sent. n. 259 del 2010
Sent. n. 274 del 2010
Ord. n. 307 del 2010

Sent. n. 328 del 2010
Sent. n. 369 del 2010
Ord. n. 375 del 2010
Ord. n. 20 del 2011
Sent. n. 62 del 2011
Sent. n. 90 del 2011
Sent. n. 91 del 2011
Sent. n. 92 del 2011
Ord. n. 105 del 2011