

Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello soggettivamente?

di Michele Belletti *

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2011)

1 – Come è oramai più che noto, la sentenza n. 361 del 2010 prende posizione sull'annosa problematica delle "forme" della sostituzione ex art. 120 Cost., secondo comma, ammettendo una sostituzione normativa nelle sole forme della decretazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 77 Cost., e non già nelle forme dell'atto adottato dal Commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei ministri. Si arriva dunque con tale pronuncia a quello che parrebbe essere il momento conclusivo di un ampio dibattito, ma che in realtà non ne è che un passaggio certo necessario, ma quasi incidentale e forse addirittura e paradossalmente ininfluente¹.

La Corte dunque chiarisce definitivamente che gli atti dei Commissari *ad acta, rectius*, del Commissario della Regione Calabria nominato per dare attuazione all'Intesa del 1° aprile 2009, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia (c.d. *Piano casa*), consistono in una "mera parvenza di legge", essendo privi "dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere (ritenuti atti legislativi)" e soprattutto, sono pertanto insucetibili, fin dalla loro origine, di "determinare effetti di alcun genere"².

Nel ricordare che il sistema delle fonti primarie è chiuso a livello costituzionale, la Corte esclude che il secondo comma dell'art. 120 Cost. possa offrire fondamento costituzionale a qualunque potestà legislativa diversa rispetto a quelle già costituzionalmente contemplate. A tutto voler concedere, la Corte riconosce che, qualora si volesse "interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali", che dunque eccezionalmente fossero derogatori rispetto al riparto delle competenze di Stato e Regioni, costituzionalmente definito, ciò potrebbe avvenire solo tramite "l'esercizio in via temporanea" dei poteri di cui all'art. 77 Cost.³.

Sicuramente queste chiare ed inevitabili affermazioni risolvono numerosi dubbi emersi nel recente dibattito sulle forme della sostituzione ex art. 120, secondo comma Cost., in ordine soprattutto alla natura degli atti adottati dai Presidenti di Regione nella qualità di Commissari *ad acta* del Governo; atti che costituiscono, nelle evenienze in cui vengano approvati con la forma della legge, secondo le parole della Corte, una tale "anomalia giuridica", al punto che lo stesso Governo, nel caso di specie, ha pensato di sollevare sia questione di legittimità costituzionale, che conflitto

¹ A commento della quale si segnala A. RUGGERI, *Dalla giurisprudenza di fine anno una opportuna precisazione in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti. (nota a Corte cost. n. 361 del 2010)*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, che pone l'accento in particolare sull'aspetto della improbabile configurabilità di "atti regionali con forza di legge".

² Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 361 del 2010, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*. L'atto infatti non è stato approvato dal Consiglio regionale, titolare "delle potestà legislative attribuite alla Regione, ma da altro organo del tutto privo di tale investitura".

³ Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 361 del 2010, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

di attribuzione intersoggettivo per contestare la legittimità della “legge” della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5, nel dubbio che di “legge” realmente si trattasse.

Il caso di specie presenta indubbiamente numerose anomalie, che vanno addirittura oltre la problematica delle forme di esercizio della sostituzione, anche, normativa. La prima anomalia deriva dal fatto che il Governo impugna di fronte alla Corte costituzionale, peraltro, come evidenziato, sia nelle forme del sindacato di legittimità costituzionale, che nelle forme del conflitto di attribuzione, un atto di un Commissario governativo, assumendo che questo lede le attribuzioni costituzionali dello Stato, ma non già, come potrebbe apparire evidente, per le forme assolutamente anomale dello stesso, bensì, e paradossalmente, per il contenuto di quell’atto, con il quale non si sarebbe dato corso alle prescrizioni contenute nella delibera governativa di sostituzione.

Verrebbe conseguentemente da osservare che, paradossalmente, qualora il contenuto di quell’atto fosse stato soddisfacente per il Governo non sarebbe probabilmente nemmeno arrivato alla Corte costituzionale, essendo difficilmente contestabile in altre forme, come si avrà cura di evidenziare, e dunque, in via del tutto teorica, avrebbe potuto finanche essere ancora formalmente vigente, nonostante si trattasse di una mera parvenza di legge non in grado di produrre effetti di alcun genere.

Può sorgere inoltre il dubbio contrario: per quale motivo il Governo non ha previamente tentato di “battere altre strade”, esercitando, in ipotesi, una sorta di potere di autotutela, revocando il Commissario, annullandone gli atti, normando infine nelle forme dell’art. 77 Cost.?

Quanto desta tuttavia maggiore stupore è la circostanza che il Governo non impugna l’atto del Commissario perché contesta che questo possa avere natura normativa (primaria), ma poiché il Commissario, invece di dare diretta attuazione all’Intesa mediante un proprio atto, aveva demandato alla Giunta regionale il compito di darvi attuazione tramite l’esercizio della potestà regolamentare che le è propria.

Il Governo presuppone addirittura che quello del Commissario sia un atto avente forza di legge, e come tale soggetto al controllo di costituzionalità ai sensi dell’art. 134 Cost., lamentando la sola violazione del principio di leale collaborazione e della competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell’ambiente”. Mentre in sede di definizione del conflitto di attribuzioni – che a rigore avrebbe dovuto essere interorganico, poiché il Governo contesta un atto di un “organo” dello Stato, mentre si configura come intersoggettivo, poiché contesta la promulgazione di tale “legge” – ad ulteriore conferma che per il Governo di legge si tratta, lamenta che il Commissario avrebbe violato le “direttive” governative, approvando un atto diverso rispetto alle indicazioni pervenute dal Governo, demandando una potestà regolamentare in materia alla Giunta, invece di normare direttamente sul punto controverso⁴.

2 – Ciò che sorprende è dunque la circostanza che il Governo assuma una lesione delle proprie attribuzioni non certo perché tale meccanismo di sostituzione palesemente non rispetti i disposti costituzionali in ordine alla individuazione dei titolari di poteri normativi primari, ma in quanto il Commissario *ad acta*, in quella specifica evenienza, non avrebbe adeguatamente svolto il compito attribuitogli, non

⁴ Cfr., Ricorso n. 49 del 2010, in G.U. n. 16 del 21 aprile 2010 e Ricorso n. 4 del 2010, in G.U. n. 23 del 9 giugno 2010.

avendo dato diretta attuazione all'Intesa, con un atto le cui forme non vengono invece affatto contestate.

Correttamente dunque la Corte chiarisce che un tale atto commissariale evidenzia una "assoluta carenza di idoneità lesiva, rispetto alle attribuzioni costituzionali dello Stato", trattandosi di una "mera parvenza di legge"⁵, dichiarando conseguentemente inammissibile il relativo ricorso.

Tuttavia, il punto sul quale preme qui porre l'attenzione è che in realtà atti del genere evidenziano una seria e preoccupante idoneità lesiva nei confronti delle attribuzioni costituzionali della Regione ed in particolare nei confronti delle attribuzioni costituzionali del Consiglio regionale, che vede, in circostanze estreme come quelle qui prese ad esame, usurpati i suoi poteri, oppure, in diverse circostanze, vede sensibilmente ridotte e limitate, in quanto funzionalmente orientate, le sue competenze.

Il che desta non poche preoccupazioni se solo si pone mente al fatto che atti del genere sono sostanzialmente inoppugnabili da parte delle Regioni e dei Consigli regionali in particolare. Si evidenzia infatti che una tale "legge" del Presidente della Regione, adottata nella sua qualità di Commissario *ad acta*, sarebbe praticamente inoppugnabile da parte della Regione di fronte alla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via di azione, stante la necessità di una delibera di Giunta al riguardo; ma, anche nell'improbabile ipotesi di impugnazione da parte della Regione si produrrebbe l'effetto assurdo secondo il quale la Regione dovrebbe stare in giudizio tramite il suo Presidente, contestando di fronte al Governo, che starebbe in giudizio attraverso il Presidente del Consiglio dei ministri, una "legge" adottata dal Presidente della Giunta regionale in qualità di Commissario *ad acta* del Governo.

Analoghe considerazioni paradossali in ordine alla rappresentanza in giudizio ed alla deliberazione del giudizio da parte della Giunta regionale possono essere svolte per l'ipotesi del conflitto di attribuzione intersoggettivo; mentre pare radicalmente da escludersi la configurabilità di un conflitto interorganico sollevato dal Consiglio regionale, esautorato dei suoi poteri, nei confronti del Presidente della Regione nella sua qualità di Commissario *ad acta*, non essendo il primo "potere dello Stato", essendolo il secondo solo in quanto Commissario *ad acta* del Governo.

Vero è che, come precisato dalla Corte, atti del genere sono sostanzialmente insuscettibili, fin dalla loro origine, "di determinare effetti di alcun genere"⁶, cosicché, chiunque evidenzi un qualunque interesse potrà impugnarli di fronte al giudice amministrativo, assumendone la nullità od addirittura l'inesistenza. Fermo restando che, a meno che non si ritenga che a fronte di un'ipotesi di nullità od inesistenza chiunque abbia interesse ad agire, poiché la pronuncia sarebbe meramente dichiarativa di tale *status*, non sarebbe certo semplice per un qualunque ricorrente dimostrare l'interesse a contestare la natura normativa dell'atto. Chiunque potrà, in ipotesi, impugnare atti regolamentari od amministrativi adottati sulla base di "leggi" del genere, in quanto totalmente sforniti di base legale, ed in quella sede, sarà semplice per il giudice adito rilevare la assoluta inidoneità di analoghi atti a produrre effetti di alcun genere e rilevare dunque la sostanziale inesistenza degli stessi.

2.1. – Anche tuttavia a non voler prendere in considerazione ipotesi come quelle qui all'esame, a tal punto anomale da determinare l'impossibilità di produrre effetti di alcun genere, ci si deve chiedere quale sarà la sorte di quella numerosa

⁵ Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 361 del 2010, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

⁶ Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 361 del 2010, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

serie di atti adottati dai diversi Commissari *ad acta*, che pur non essendo stati adottati espressamente ed “ingenuamente” nella forma della legge, hanno prodotto e continuano a produrre indubbi effetti normativi a livello primario⁷. Potrebbe certamente sostenersi che, trattandosi – anche in questo caso? – di atti addirittura inesistenti non deriverebbe alcuna problematica dal non poter essere contestati in via diretta di fronte alla Corte costituzionale, la quale dichiarerebbe tra l’altro inammissibile la relativa questione sottopostale in via incidentale, potendo qualunque giudice semplicemente rilevarne la mera inesistenza⁸. Si evidenzia tuttavia che assai difficilmente un qualsiasi altro soggetto diverso dal Consiglio regionale potrebbe vantare un interesse ad agire in punto di contestazione della natura formalmente o sostanzialmente normativa.

Anche in queste evenienze si tratta di atti non in grado di determinare effetti di alcun genere, di atti, che pur avendo prodotto sostanzialmente effetti ed incidendo su ambiti di estrema delicatezza, basti pensare all’ipotesi dei bilanci regionali, presentano il grado di precarietà massima, dato dalla assoluta nullità od inesistenza?

Non si possono non manifestare serie perplessità al riguardo e sotto questo aspetto la pronuncia qui in commento mostra tutti i suoi limiti, ma soprattutto evidenzia che, contrariamente a quanto da taluni rilevato⁹, il precedente di cui alla sentenza n. 2 del 2010 non è stato affatto superato. A ben vedere, con ogni probabilità, la Corte non avrebbe potuto nel caso di specie fare di meglio, poiché, nel dichiarare l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale non ha fatto altro che pronunciarsi sulla forma del provvedimento in contestazione, quella parvenza di legge, non anche sulla sostanza, la verifica della quale è stata paradossalmente proprio impedita dall’anomalia della forma.

Il che porta ad evidenziare la configurabilità di una problematica che pare speculare a quella qui trattata: quale sarà la sorte di quei provvedimenti materialmente e sostanzialmente normativi adottati dai Commissari *ad acta*, nel rispetto delle forme, con atto amministrativo.

Per atti del genere, formalmente ineccepibili, ma sostanzialmente e materialmente con ogni probabilità illegittimi, non potranno di certo valere le considerazioni della Consulta, a tenore delle quali si tratta di atti non in grado di produrre effetti di alcun genere. Si tratta di atti che potranno, in ipotesi, essere contestati di fronte al giudice amministrativo da chiunque dimostri un interesse al riguardo, ma non certo contestati dal Consiglio regionale che vede, seppur non già questa volta nelle forme, ma nella sostanza, usurpati i suoi poteri normativi.

Si tratta con tutta evidenza di ipotesi di usurpazione del potere normativo assai meno eclatanti ed evidenti di quella presa ad esame dalla Consulta nel caso di specie, ma non meno problematiche e pericolose, proprio in ragione del rispetto delle forme, ma non della sostanza, con riguardo alle quali si pongono le medesime problematiche più sopra evidenziate di impossibilità per il Consiglio regionale di tutelare le proprie legittime prerogative; non già nelle forme del giudizio di legittimità

⁷ Per una esemplificazione di atti commissariali sostanzialmente normativi adottati in costanza di piani di rientro in materia sanitaria, sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, in *Le Regioni*, n. 2/3 del 2011, pp. 513 ss.

⁸ Su tali aspetti si rinvia a G. D’ALESSANDRO, *La Corte costituzionale e le “mere parvenze di legge”: una prima lettura della sent. n. 361 del 2010*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 12 del 2010; A. CELOTTO, *Uno strano caso di abrogazione “eliminativa”*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 12 del 2010.

⁹ In questo senso, cfr., R. DICKMANN, *La Corte (si) chiarisce: i commissari ad acta non possono esercitare poteri sostitutivi in via normativa (Nota a Corte cost., 17 dicembre 2010, n. 361)*, in *federalismi.it*, n. 2/2011.

costituzionale, ma nemmeno nelle forme del conflitto di attribuzione interorganico od intersoggettivo.

Verrebbe da rispondere che il Consiglio regionale, di fronte ad ipotesi del genere potrebbe tutelare le proprie prerogative semplicemente legiferando, determinando dunque la caducazione degli atti sostanzialmente normativi, anche se in linea teorica potrebbe parlarsi di vera e propria “abrogazione” implicita e non già di caducazione per abrogazione della base legittimante. A parte l’ovvia considerazione che si tratterebbe di una possibilità solo teorica, posto che difficilmente, salvo il caso anomalo della Regione Calabria, in concreto il Consiglio regionale potrebbe autonomamente attivarsi a prescindere dalla volontà dell’esecutivo regionale, ed a parte la considerazione che comunque l’“abrogazione” non produrrebbe effetti caducatori *ex tunc* analoghi a quelli dell’annullamento, si evidenzia che in evenienze del genere i principi affermati nella pronuncia n. 2 del 2010 troverebbero immediata applicazione e, con tutta evidenza, analoga legge regionale verrebbe dichiarata incostituzionale per contrasto mediato con l’art. 120 Cost., secondo comma, e per contrasto immediato con la delibera governativa di sostituzione.

Si evidenzia inoltre che opportunamente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 361 del 2010, ha chiarito che atti come quello sottoposto alla sua attenzione non hanno natura legislativa, pur avendo la possibilità di limitarsi a dichiarare estinto il processo principale, posto che, nelle more del giudizio, l’atto impugnato è stato “eliminato” (volutamente la Corte utilizza un termine non tecnico, parlando di eliminazione e non già di abrogazione) dall’art. 11 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21, recante *Misure straordinarie a sostegno dell’attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*. Con tutta evidenza si trattava di una tale anomalia giuridica che necessitava un chiarimento da parte della Corte costituzionale, nonostante l’intervenuta estinzione del processo.

3 – Non v’è dubbio dunque che, come già in altra sede evidenziato¹⁰, le istanze di centralizzazione/unificazione che transitano oggi per il secondo comma dell’art. 120 Cost. determinano, o quanto meno rischiano di determinare, un grave *vulnus* alle istanze dell’autonomia, mediante atti che si muovono ad un tale livello di illegittimità da essere considerati addirittura nulli o inesistenti, quando adottati nelle forme qui contestate dalla Corte costituzionale, oppure semplicemente illegittimi perché materialmente normativi ancorché formalmente amministrativi, ma in entrambi i casi non mai nemmeno impugnabili da parte del soggetto istituzionale che subisce la sostanziale o formale usurpazione del potere normativo.

3.1. – Come già da più parti evidenziato, la Corte, con la pronuncia in commento, ha tuttavia sicuramente offerto indicazioni chiare in ordine alle modalità corrette di esercizio del potere sostituivo, anche normativo, nelle forme del secondo comma dell’art. 120 Cost. Ha chiarito definitivamente che, qualora si voglia ravvisare in quella disposizione costituzionale il fondamento di una sostituzione legislativa nei confronti delle Regioni, che dunque possa consentire una deroga, necessariamente eccezionale e temporanea, al riparto di competenze legislative costituzionalmente definito, ciò non potrà che avvenire nelle forme dell’art. 77 Cost.

¹⁰ Cfr., M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, cit., pp. 523 ss.

La Corte considera evidentemente l'ipotesi della sostituzione legislativa come una vera e propria *extrema ratio*, esercitabile nelle forme dell'art. 77 Cost., con i caratteri della eccezionalità e della temporaneità. Il che significa che, con ogni probabilità, quei decreti legge non potranno trovare alcuna stabilizzazione in una legge di conversione statale, che produrrebbe l'effetto di stabilizzare la deroga al riparto di competenze legislative. Il che significa che di quei decreti legge potrà essere semplicemente disposta una sanatoria degli effetti prodotti, ma non già una conversione in legge che ne stabilizzerebbe gli effetti, così da consentire alle Regioni di riappropriarsi quanto prima delle competenze legislative temporaneamente "congelate".

3.2. – Ne deriva dunque che se la Corte ha indicato in maniera necessariamente tassativa le sole forme percorribili per l'esercizio della sostituzione in via normativa e legislativa, significa che saranno, sempre e comunque, parimenti illegittime le ipotesi sostitutive materialmente e sostanzialmente normative, così come quelle marcatamente e formalmente normative che transitano per altre vie rispetto alla sostituzione nelle forme dell'art. 77 Cost.

Tuttavia, la concreta esperienza e l'analisi della prassi ha evidenziato che, salvo rare eccezioni, nessuna sostituzione è transitata per l'art. 77 Cost., dando luogo a sostituzioni materialmente normative, ancorché formalmente non contestabili.

Non v'è dubbio infatti che la regola affermata dalla Consulta con la sentenza n. 361 del 2010 paia difficilmente conciliabile con talune affermazioni rese in occasione della sentenza n. 2 del 2010, ove pare trovare conferma la regola secondo la quale, una volta attivata la procedura di sostituzione, la Regione non avrebbe alcuna possibilità di salvaguardare le proprie competenze legislative e le competenze costituzionalmente attribuite ai propri organi.

Da un lato, infatti, la Corte ha escluso che la Regione possa tardivamente attivarsi per adempiere agli obblighi dai quali è gravata; dall'altro lato, ha precisato che non può conseguentemente incidere in senso limitativo nei confronti dei poteri riconosciuti al Commissario *ad acta*¹¹, giudicando dunque sostanzialmente ammissibile l'intervento in via normativa di tale organo in materie come quella finanziaria e di bilancio, che sono normalmente riservate alla competenza del legislatore¹², riconoscendo dunque al Commissario *ad acta* un potere che, ancorché non formalmente qualificabile come normativo primario, produrrà sostanzialmente effetti a quel livello.

È del resto la stessa disciplina legislativa della sostituzione per le ipotesi di violazione dei piani di rientro a presupporre competenze "legislative" in capo al Commissario *ad acta*¹³.

3.3. – Anche tuttavia a voler momentaneamente accantonare la problematica della definizione della sostanziale valenza normativa degli atti commissariali di sostituzione, è la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2010, ad

¹¹ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punti nn. 3.1. e 6.1. del *Considerato in diritto*.

¹² Cfr., E. GROSSI, *La legge con l'asterisco*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

¹³ Cfr., E. GROSSI, *La legge con l'asterisco*, cit., che evidenzia come "l'orientamento restrittivo della prevalente dottrina nei confronti della sostituzione in via normativa ha, peraltro, dovuto scontrarsi con dei dati positivi di non trascurabile importanza".

ammettere una significativa incidenza sulle prerogative e competenze legislative del Consiglio regionale a fronte dell'attivazione di una procedura di sostituzione¹⁴.

La Corte pare addirittura prospettare una "sospensione" delle competenze legislative del Consiglio, quanto meno nelle materie interessate dalla procedura di sostituzione, precisando immediatamente che l'esercizio di attività legislativa in queste materie, "lungi dal comportare la cessazione del potere sostitutivo statale", dovrà essere vagliato dalla Consulta proprio in ragione della verifica se le funzioni attribuite al Commissario *ad acta*, con delibera governativa, "siano state sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate"¹⁵. Ne deriva che la delibera governativa di conferimento dei poteri al Commissario *ad acta* produce l'ulteriore effetto di orientare finalisticamente tutta la successiva attività legislativa consiliare in quella materia, che dovrà anch'essa conformarsi agli obiettivi imposti al Commissario, perdendo i tradizionali caratteri di attività discrezionale¹⁶.

In tal caso addirittura la delibera governativa di commissariamento integra il parametro di costituzionalità, divenendo sostanzialmente una fonte interposta, che media il rapporto tra legge e secondo comma dell'art. 120 Cost.¹⁷.

Vero è che, come subito precisato dalla Corte, questa sostanziale limitazione delle competenze degli "ordinari" organi regionali discenderebbe da una libera scelta della Regione stessa, vale a dire, dalla scelta di aderire alle relative intese ed accordi; scelta che sarebbe "frutto di una autonoma determinazione regionale", che non potrebbe "ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi"¹⁸.

Quanto tale scelta possa essere realmente libera o più o meno coartata dalle esigenze di ripianare il *deficit* sarebbe interessante verificare; anche a non voler considerare che dietro ad un *deficit* da ripianare vi sono diritti, il più delle volte fondamentali da tutelare, basti pensare ai diritti degli utenti a continuare a fruire di prestazioni sanitarie, a prescindere dalla distinzione se siano o meno essenziali, ciò che impone sostanzialmente alla Regione di addivenire all'intesa¹⁹.

4 – Anche a non voler prendere in considerazione questo aspetto, si evidenzia che la scelta di addivenire ad un'intesa è comunque una scelta dell'esecutivo regionale, che vincola tuttavia primariamente e riduce, se non addirittura usurpa, le competenze del Consiglio regionale, che, stretto tra le illogicità e le incongruenze del

¹⁴ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁵ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ La Consulta in tali evenienze ravvisa infatti "un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario *ad acta*, e dunque (di) una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost."; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 6.1. del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Così si desume da Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 10.1. del *Considerato in diritto*, laddove si legge che "ricorre, dunque, anche in questo caso la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto (...) la disciplina recata dalle norme impugnate integra una menomazione delle attribuzioni del commissario *ad acta*". Pare trattarsi nel caso di specie di una vera e propria integrazione del parametro di legittimità costituzionale (art. 120, secondo comma) e non già di una integrazione mediante interpretazione del parametro, come nell'ipotesi dei decreti di trasferimento delle competenze; sulla distinzione, cfr., A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 86 ss.

¹⁸ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 6.1. del *Considerato in diritto*; cfr., inoltre, sentenza n. 97 del 2007.

¹⁹ Sul punto sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, 4-5 del 2008, 983 ss.

conflitto di attribuzione intersoggettivo, che vede il governo regionale contrapporsi a quello statale, non può contestare né gli atti adottati dal Presidente della Giunta regionale nella sua qualità di Commissario *ad acta*, ma nemmeno la delibera governativa di sostituzione, posto che sarebbe quanto meno illogico che la Giunta regionale deliberasse il conflitto ed il Presidente della Regione stesse in giudizio contestando una delibera che lo nomina Commissario *ad acta* e gli conferisce le relative competenze. Come si avrà modo di evidenziare, infatti, l'unica contestazione del genere fino ad ora verificatasi si è definita con la rinuncia al ricorso da parte regionale a seguito del mutamento dei vertici regionali (ordinanza n. 20 del 2011).

Le illogicità del conflitto di attribuzioni intersoggettivo paiono infatti evidenti quando dal confortante ambito in cui i soggetti del conflitto contestano un'invasione di competenza od un cattivo uso di competenza che si riverbera in invasione della stessa, si passa alla necessità di salvaguardare prerogative di "organi" o "poteri" della Regione, in ipotesi, del solo Consiglio regionale, nei confronti di "poteri" dello Stato e viceversa; quando dunque non sono contrapposti i due soggetti, Stato e Regione, ma organi e poteri dell'uno e dell'altra²⁰. Il che conduce inoltre ad escludere la giustiziabilità per tale via dei conflitti tra "organi" interni alla Regione.

Quelle illogicità si rilevano dunque in tutte le evenienze in cui si contesta la lesione di una prerogativa consiliare, come quella della titolarità in capo al Consiglio a contestare le ragioni di incompatibilità dei singoli consiglieri, ex art. 122 Cost., primo comma²¹. Emblematici a tale riguardo sono sicuramente i casi di difesa della prerogativa dell'insindacabilità, ex art. 122 Cost., quarto comma, a favore dei consiglieri regionali, la cui tutela, a fronte di atto dell'autorità giudiziaria che ne nega la sussistenza, passa necessariamente per il conflitto intersoggettivo e dunque per una delibera della Giunta regionale e per la rappresentanza in giudizio del Presidente della Giunta, che sta in giudizio, non già di fronte all'autorità giudiziaria, bensì, di fronte al Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri²².

A ben riflettere, tuttavia, mentre nei casi più sopra citati la tutela delle prerogative consiliari transita per il conflitto intersoggettivo, determinando talune incongruenze o illogicità, ma non v'è dubbio che l'ordinamento garantisca comunque una qualche forma di tutela di tali prerogative, si evidenzia che in casi analoghi a quelli della pronuncia n. 361 del 2010, od addirittura in casi di atti commissariali solo materialmente normativi, ma formalmente amministrativi, che non presentino dunque quel carattere di precarietà più sopra rilevato, dato dal configurarsi come atti non in grado di produrre effetti di alcun genere, siamo addirittura di fronte alla materiale impossibilità per il Consiglio regionale di tutelare la sua più importante prerogativa, quella che storicamente ne ha giustificato la nascita, la funzione legislativa, salvo a voler immaginare l'improbabile situazione di una Giunta regionale che delibera un conflitto intersoggettivo nei confronti del proprio Presidente, nella sua qualità di Commissario *ad acta*, e di un ancora più improbabile situazione di un Presidente di Regione che sta in giudizio di fronte al Governo per contestare gli atti che lui stesso ha adottato nella veste di Commissario *ad acta*. In un'evenienza del genere, puramente teorica, anche se teoricamente la Giunta regionale ed il suo Presidente si attivassero per contestare atti dello stesso Presidente, ma adottati nella sua qualità di Commissario governativo *ad acta*, e dunque riconducibili al Governo e non già alla

²⁰ Su tali tematiche si rinvia a studi più approfonditi in argomento, tra i quali, in particolare, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, pp. 20 ss. e all'ampio dibattito ivi ricostruito, laddove nello specifico ci si chiede se le Regioni possano essere un "potere dello Stato".

²¹ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 2003.

²² Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 76 del 2001.

Regione, sarebbe altamente probabile la declaratoria di inammissibilità del conflitto per carenza di interesse da parte del Presidente a contestare un atto da lui stesso adottato, seppur sotto altra veste.

Posto dunque che il Presidente della Giunta regionale, nel momento in cui viene nominato Commissario *ad acta* con delibera governativa, esercita le relative competenze nella qualità di organo governativo, in ragione di un chiaro fondamento costituzionale, rinvenibile nell'art. 120 Cost., secondo comma, potrebbe assumere la qualifica di "potere dello Stato", ai fini del conflitto interorganico, essendo evidente l'elemento oggettivo del conflitto, ritenuto il più delle volte dalla Corte assorbente ai fini della legittimazione attiva e passiva al conflitto interorganico. Basti pensare, in ipotesi, al Comitato promotore del *referendum* abrogativo, che con qualche difficoltà può essere considerato organo dello Stato, ma che esercita indubbiamente competenze riconducibili, direttamente o mediamente, al testo costituzionale.

Così, analogamente il Consiglio regionale, che vede sottratta una propria prerogativa costituzionalmente contemplata, ex art. 121 Cost., secondo comma, e che non è materialmente in grado di salvaguardare tale prerogativa nelle forme del conflitto intersoggettivo, potrebbe, in ipotesi essere considerato, solo a questi limitati fini, "potere dello Stato", inteso come "Repubblica", ex art. 114 Cost., primo comma, e difendere così, per tale via, le proprie prerogative di fronte alla Corte costituzionale?

4.1. – Da tempo infatti si rileva la tendenziale assimilazione tra conflitti intersoggettivi e conflitti interorganici, soprattutto nelle evenienze di contestazione da parte delle Regioni di atti dell'autorità giudiziaria. In tali ipotesi il sindacato sul modo di esercizio del potere si presenta identico in entrambe le fattispecie e viene affrontato dalla Corte facendo ricorso ai medesimi strumenti decisori²³, semplicemente si assiste all'anomalia tale per cui non si fronteggiano in giudizio i soggetti realmente titolari delle prerogative controverse, ancorché, a ben vedere, i reali resistenti od attori, così come l'oggetto del contendere non siano diversi da quelli del conflitto interorganico. Analoga problematica si è avvertita principalmente nelle ipotesi in cui la Regione contesta un atto dell'autorità giudiziaria, ove, evidentemente, la Regione non pone in essere un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, ma agisce direttamente nei confronti delle determinazioni di un potere che viene dalla stessa Costituzione qualificato come "ordine" autonomo ed indipendente da ogni altro potere²⁴.

Vero è che in situazioni del genere non manca chi è propenso a riconoscere alla stessa Regione la legittimazione al conflitto interorganico, e non già alle articolazioni interne alla stessa, nella qualità di "potere esterno" allo Stato apparato²⁵, pervenendo tuttavia ad analoghe conclusioni sulla base di una interpretazione *a contrario* di una ordinanza della Corte costituzionale, ove si negava legittimazione al conflitto interorganico alla Regione quando questa "esercita funzioni rientranti nella

²³ Di questo avviso è, con particolare riguardo alle decisioni su atto giurisdizionale, P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, p. 243; a queste considerazioni può tuttavia essere riconosciuta una portata più generale, che trascende i conflitti su atto giurisdizionale.

²⁴ Cfr., P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, cit., pp. 243, 244, che sottolinea che le similitudini tra i due tipi di giudizi sono state da subito ravvisate sin dal primo conflitto promosso da una Regione nei confronti di un atto giurisdizionale.

²⁵ In questo senso è G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni tecniche*, in *Foro italiano*, 1991, I, pp. 334, 335.

propria sfera di autonomia”, poiché è indubbio che in quelle evenienze la Regione potrebbe percorrere la strada del conflitto intersoggettivo.

Tuttavia, sono proprio le fattispecie che legittimerebbero la Regione al conflitto interorganico, vale a dire la titolarità regionale del potere di richiedere *referendum* abrogativo e confermativo, ex artt. 75 e 138 Cost.²⁶, che impongono una riflessione maggiormente approfondita in ordine all'eventuale legittimazione al conflitto interorganico non già della Regione, che potrebbe comunque sempre percorrere la strada di quello intersoggettivo, bensì, delle sue articolazioni interne, che non avrebbero invero altre forme di tutela, posto che, a ben riflettere, la Costituzione attribuisce le relative competenze non già alle Regioni, bensì, ai Consigli regionali²⁷. Cosicché sarebbero questi ultimi, e non già le Regioni, ad avere prerogative costituzionalmente difendibili nel conflitto di attribuzione, tali da far pensare all'esistenza di spiragli nel senso della legittimazione dei Consigli regionali al conflitto interorganico, quanto meno nelle ipotesi in cui la Regione non si attivi per preservare le funzioni che rientrano nella propria sfera di autonomia.

Come è stato rilevato, infatti, analoga problematica difficilmente potrebbe raggiungere “dimensioni macroscopiche”, posto che normalmente sarebbe comunque percorribile la strada del conflitto intersoggettivo²⁸, mentre, nel caso di specie sarebbe con ogni probabilità impossibile, o sicuramente estremamente complicato, fare valere le prerogative del Consiglio regionale nelle forme del conflitto tra Stato e Regione.

È da rilevare inoltre che analoghi, per la verità stretti, spiragli potrebbero conoscere un ampliamento se si prende in considerazione la circostanza che nella giurisprudenza della Corte costituzionale viene da sempre assicurata massima attenzione all'elemento oggettivo del conflitto, piuttosto che a quello soggettivo²⁹, cosicché, finanche in ipotesi dall'incerta legittimazione sul piano soggettivo, la Corte preferisce dichiarare l'inammissibilità in ragione dell'elemento oggettivo. Si pensi al conflitto sollevato dal Co.Re.Co della Regione Lazio nei confronti della medesima Regione Lazio sulla base di una legge regionale, dichiarato inammissibile con ordinanza n. 73 del 1997, non già in ragione dell'incerto profilo soggettivo, ma sulla base dell'impossibilità di sollevare conflitti di attribuzione che hanno per oggetto atti legislativi, fatto salvo il richiamo conclusivo alla sentenza n. 161 del 1981, ove la Corte aveva già negato la legittimazione al conflitto interorganico e intersoggettivo al Comitato regionale di controllo³⁰.

La Corte tratta questo anomalo conflitto, sotto il profilo soggettivo, come un conflitto interorganico³¹, si pronuncia con ordinanza, ammettendo inoltre

²⁶ Cfr., P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. “Cattivo uso” del potere e sindacato costituzionale*, cit., p. 245.

²⁷ In questo senso è, tra gli altri, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., p. 20.

²⁸ Così, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., p. 20, che pone comunque in luce come, anche nelle ipotesi meno problematiche, resterebbero tutta una serie di non trascurabili differenze processuali, cosicché non si tratterebbe sempre e solo di differenze meramente definitorie.

²⁹ Cfr., ancora, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., p. 22.

³⁰ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 161 del 1981, Punto n. 6 del *Considerato in diritto*, ove la Corte rileva che per la verità l'ordinanza-ricorso del Comitato adombra due possibili prospettazioni. In una prima ipotesi il Comitato ritiene di essere legittimato al conflitto interorganico, stante la sua “autonomia”; sotto altro riguardo prospetta invece la configurabilità di un conflitto intersoggettivo.

³¹ Cfr., P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. “Cattivo uso” del potere e sindacato costituzionale*, cit., p. 274, che parla di un conflitto dai “bizzarri profili soggettivi”.

l'articolazione del conflitto nelle due fasi tipiche del conflitto interorganico, precisando inoltre di dover verificare la sussistenza sia dei requisiti soggettivi che di quelli oggettivi del conflitto. A ben vedere, anche qualora potesse essere giudicato ammissibile un analogo conflitto interorganico, si tratterebbe, a rigore, non già di un conflitto tra poteri dello Stato, bensì di un conflitto "tra poteri della Regione" sollevato in maniera anomala da un organo regionale, il Co.Re.Co, nei confronti del soggetto Regione, e non già nei confronti di altro organo della Regione, il Consiglio regionale, che aveva approvato la legge contestata, oppure nei confronti del Presidente della Regione, che quella legge aveva promulgato.

È da segnalare infatti che tutti coloro che ravvisano oramai una tendenziale e progressiva assimilazione tra conflitto intersoggettivo e conflitto interorganico³², evidenziando quali siano le rigidità e le problematiche che dunque permarrebbero, pongono soprattutto attenzione sulla necessità di assicurare nel conflitto intersoggettivo autonome forme di conflitto, di difesa e di rappresentanza in giudizio ai singoli "poteri dello Stato", superando conseguentemente la strettoia della rappresentanza unitaria nel giudizio nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri, evidentemente con specifico riguardo a quei conflitti intersoggettivi ove la Regione contesta un atto dell'autorità giudiziaria³³. Non si pongono analoghe esigenze di garanzia di forme autonome di conflitto, difesa e rappresentanza in giudizio per gli organi interni alla Regione, per i "poteri della Regione", con conseguente auspicio al superamento anche in tal caso della strettoia della rappresentanza in giudizio nella persona del Presidente della Regione e della necessaria delibera di Giunta per addivenire al conflitto.

Il che dicasi nonostante, anche a livello regionale, così come a livello statale, talvolta le prerogative in contestazione nel conflitto intersoggettivo non siano di pertinenza del soggetto Regione, bensì, di spettanza dei singoli organi, in ipotesi del Consiglio regionale, come nel caso della prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, della verifica delle cause di incompatibilità ed ineleggibilità, oppure, come nell'ipotesi qui in commento, della prerogativa che caratterizza storicamente la stessa esistenza dei Consigli regionali, la funzione legislativa.

È proprio per questa ragione che, con ogni probabilità, nemmeno la soluzione della configurabilità della legittimazione al conflitto interorganico da parte della Regione potrebbe ritenersi in questo senso risolutiva. Non v'è dubbio infatti che quando ci si è posti l'interrogativo della legittimazione della Regione al conflitto interorganico, evidenziando la tendenziale assimilazione tra le due tipologie di conflitti, si avvertiva prevalentemente l'esigenza di assicurare autonoma rappresentanza in giudizio ai "poteri dello Stato", che naturalmente non l'hanno nel conflitto intersoggettivo. *Quid iuris*, invece, quando analoga esigenza di autonoma rappresentanza in giudizio si pone per i "poteri della Regione", come nel caso di specie, ove addirittura vi sarebbe finanche un'impossibilità di azionare il giudizio?

³² Tra gli altri, di questo avviso è R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto "partito" tra enti ed "arrivato" tra poteri. (Il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in A. ANZON – B. CARAVITA – M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993.

³³ Basti pensare al peculiare conflitto che la Corte è stata chiamata a dirimere in occasione della sentenza n. 309 del 2000, ove il Sostituto Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione interorganico nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri perché questi non si era costituito in giudizio in occasione di un conflitto intersoggettivo promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano contro lo Stato, a fronte di due atti adottati dal pubblico ministero in occasione di un procedimento penale nei confronti di funzionari della stessa Provincia.

È di tutta evidenza che, in evenienze del genere, la soluzione della legittimazione della Regione al conflitto interorganico non sarebbe più soddisfacente, dovendosi conseguentemente spostare l'attenzione sull'eventuale legittimazione al conflitto interorganico dei "poteri della Regione". Ciò che pare tuttavia radicalmente escluso dalla Corte finanche laddove, seppur incidentalmente, apre nel senso della configurabilità di spazi regionali di intangibilità, dove rileva 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"³⁴.

4.2. – Tale esigenza di autonoma rappresentanza dei poteri dello Stato nel conflitto intersoggettivo – si trattava in quell'evenienza proprio dell'autorità giudiziaria – è stata posta all'attenzione della Corte costituzionale, che ha risposto, con la pronuncia n. 309 del 2000, con affermazioni che, con le dovute cautele, possono valere anche per i "poteri della Regione". In particolare, la Consulta precisa che "nella configurazione attuale di tali conflitti, per lo Stato è sempre e solo legittimato a intervenire il Presidente del Consiglio dei ministri"³⁵; se ne desume naturalmente che per la Regione è sempre e solo legittimato il Presidente della Giunta regionale. Il che, precisa la Corte, vale "anche quando, (...), siano in discussione atti provenienti da organi dello Stato che, per la natura delle funzioni che sono chiamati a esercitare, godono secondo la Costituzione di una posizione di assoluta autonomia e indipendenza dal Governo"³⁶; ciò che vale naturalmente anche per il Consiglio regionale nei confronti della Giunta regionale.

Si rende tuttavia conto la Corte che in evenienze del genere vi è una esigenza di autonoma rappresentanza e difesa di organi che normalmente sono legittimati a stare in giudizio nel conflitto interorganico³⁷ – l'ordine giudiziario – mentre verrebbe da chiedersi se analoghe esigenze siano parimenti legittime da parte di organi, come i Consigli regionali, che non hanno nemmeno legittimazione a stare nel giudizio per conflitto interorganico.

Tuttavia, precisa successivamente che "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", precisando poi, con specifico riguardo all'autorità giudiziaria, che analoga carenza "pone bensì l'esigenza di un'ideale rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria nei giudizi su conflitti di attribuzioni in cui sia coinvolto l'esercizio dei suoi poteri, ma 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". È evidente dunque che non si può chiedere alla Corte, bensì al legislatore, 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"³⁸.

4.3. – Vale dunque la pena chiedersi se analoghe esigenze di rappresentanza e difesa, che la Corte riconosce sussistenti per l'autorità giudiziaria, possano parimenti essere avvertite per i Consigli regionali, quanto meno in evenienze del

³⁴ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 2003, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

³⁵ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 309 del 2000, Punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*.

³⁶ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 309 del 2000, Punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*.

³⁷ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 309 del 2000, Punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*; su tali esigenze la Corte aveva già richiamato l'attenzione in occasione della sentenza n. 70 del 1985.

³⁸ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 309 del 2000, Punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*.

genere, ove, stante la nomina del Presidente della Regione nella qualità di Commissario *ad acta*, sia addirittura non percorribile la strada del conflitto intersoggettivo, cosicché non si porranno semplicemente esigenze di difesa e rappresentanza in giudizio, ma la vera e propria impossibilità di salvaguardare le legittime e costituzionalmente contemplate prerogative consiliari.

È da dire che qualora dovesse trovare sostanziale conferma il precedente costituito dalla sentenza n. 110 del 1970, dove la Corte dichiara inammissibile un conflitto di attribuzione intersoggettivo nella parte in cui è stato proposto anche dal Consiglio regionale nella persona del suo Presidente, in ragione dell'art. 134 Cost. e dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87³⁹, gli spiragli per il riconoscimento dell'autonoma legittimazione al conflitto interorganico dei Consigli regionali diverrebbero ancora più esigui.

Il che dicasi soprattutto perché in quella stessa pronuncia, sotto il profilo sostanziale, laddove la Corte ammette nei confronti dei Consigli regionali la sottoposizione al giudizio di conto da parte della Corte dei Conti, evidenzia inoltre che "l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle delle assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, le seconde, invece, a livello di sovranità", cosicché, con specifico riferimento all'oggetto di quel giudizio, precisa che "deroghe alla giurisdizione – sempre di stretta interpretazione – sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità".

Peraltro, già la giurisprudenza costituzionale aveva più volte fatto applicazione di quei medesimi criteri, "sempre escludendo l'applicabilità agli organi assembleari e di governo delle Regioni delle prerogative riservate agli organi supremi dello Stato"⁴⁰, ciò che escluderebbe forse la percorribilità della legittimazione al conflitto del Consiglio regionale finanche in ragione di una previsione legislativa, poiché non si tratterebbe comunque di organo direttamente partecipe del potere sovrano, non sarebbe situato in una posizione di vertice dell'ordinamento, in condizione di parità e indipendenza con gli altri organi, non potrebbe dunque godere delle medesime prerogative riservate agli organi supremi dello Stato.

Le stesse aperture della Corte a favore dei Consigli regionali nella nota pronuncia sul "Parlamento" della Liguria, sentenza n. 106 del 2002, ove pare finanche superata la dicotomia sovranità-autonomia, a seguito dell'intervenuta riforma costituzionale, peraltro nel momento in cui negava la possibilità di ricorrere ad analoga denominazione, paiono confermare la legittimazione al conflitto della sola Regione, non anche delle sue articolazioni interne.

Paiono, a tutto voler concedere, legittimare la stessa Regione finanche al conflitto interorganico, laddove è precisato che "i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni (...) non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana", purtuttavia ammettendo che il nucleo centrale attorno al quale si svolgono analoghe relazioni "abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi

³⁹ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 110 del 1970, Punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 110 del 1970, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare⁴¹.

Il che se può contribuire ad assicurare ai poteri dello Stato convenuti dalla Regione nel conflitto interorganico un'autonoma rappresentanza in giudizio, non risolverebbe affatto il problema dell'autonoma rappresentanza nel conflitto e dell'eventuale legittimazione delle articolazioni interne alla Regione; ciò che viene radicalmente escluso già dalla sentenza n. 161 del 1981, ove è precisato che il Comitato regionale di controllo "non è in alcun caso legittimato a promuovere il sollevato conflitto: né a livello interorganico (...) perché l'asserita autonomia della funzione di controllo non implica che si tratti di un potere dello Stato", né, tanto meno a livello di conflitto intersoggettivo⁴².

4.4. – Posto dunque che non pare allo stato attuale risolvibile in via interpretativa la problematica della legittimazione dei Consigli regionali al conflitto, posto che pare finanche in salita la proponibilità di un intervento legislativo teso ad estenderne la legittimazione, quanto meno in queste ipotesi delicate, potendo al massimo essere garantite forme di intervento nel giudizio, non si potrà che auspicare pragmaticamente che cessi la prassi di nominare Commissari *ad acta* direttamente i Presidenti di Regioni, che sono tra l'altro in parte corresponsabili dell'inadempimento contestato che ha originato la sostituzione, consentendo così al Consiglio regionale di eventualmente poter salvaguardare le proprie prerogative costituzionali, quanto meno nelle forme del conflitto intersoggettivo.

Il che trova peraltro conferma in una più recente vicenda giurisdizionale, quando la Regione Campania ha sollevato conflitto di attribuzione, intersoggettivo, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri a fronte della delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009, che disponeva l'attivazione del potere governativo di sostituzione, nominando Commissario *ad acta* il Presidente della Regione, per l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale⁴³. Questa vicenda, seppur definita con ordinanza che ha dichiarato estinto il processo, in ragione della rinuncia della Giunta regionale, offre taluni importanti elementi di riflessione.

In primo luogo, si evince che la rinuncia al ricorso da parte regionale non è intervenuta in ragione della modifica della delibera contestata, della individuazione in maniera chiara dei presupposti giustificativi della sostituzione, o dell'assicurazione da parte governativa che i poteri conferiti al Commissario sarebbero stati quelli conformi alla Costituzione, bensì, molto più semplicemente, perché nel frattempo era cambiata l'amministrazione regionale, con conseguente nomina del nuovo Presidente di Regione nel ruolo di Commissario *ad acta*, e conseguente accettazione da parte della nuova amministrazione dell'intervenuta sostituzione.

A ben riflettere, si trae inoltre conferma che la contestazione da parte regionale della delibera governativa di sostituzione nelle forme del conflitto intersoggettivo è l'ultimo momento in cui la Regione, e dunque il Consiglio regionale, può legittimamente tutelare le proprie prerogative, non avendo successivamente materiale possibilità di contestare gli atti commissariali di sostituzione. Con tutta evidenza, tuttavia, questa contestazione assume le sembianze di una sorta di contestazione "al buio", a prescindere dalle determinazioni che il Commissario potrebbe assumere, trattandosi dunque di un'arma sostanzialmente "spuntata", in

⁴¹ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2002, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

⁴² Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 161 del 1981, Punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

⁴³ Cfr., Corte costituzionale, ordinanza n. 20 del 2011.

quanto azionata per il tramite di un conflitto conseguentemente destinato alla declaratoria di inammissibilità per un'oggettiva carenza di interesse a contestare una delibera che non ha ancora materialmente prodotto alcun effetto e che dunque non ha ancora determinato alcuna invasione nella competenza regionale, o semplicemente una lesione della stessa.

Ciononostante, nel momento in cui quella delibera inizierà ad eventualmente produrre effetti realmente lesivi, per il tramite degli atti commissariali, diventerà invece sostanzialmente inoppugnabile.

Eppure, la Regione ricorrente aveva nell'occasione non solo contestato il difetto dei presupposti sostanziali di sostituzione, specificamente, del pericolo per l'unità economica e per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, oltre al mancato rispetto del principio di leale collaborazione, ma aveva anche rilevato che quella delibera alterava il sistema delle fonti, ponendosi dunque in contrasto con quanto definito in occasione della stessa sentenza n. 361 del 2010, avendo affidato al Commissario, "genericamente, tutti i poteri amministrativi e legislativi degli organi regionali e non, come avrebbe dovuto, il compimento di specifici atti necessari per l'attuazione del piano di rientro"⁴⁴.

4.4.1. – Ciononostante, resterebbe fermo il problema qui sollevato, quanto meno sul piano teorico, poiché, se è la stessa Corte costituzionale a rilevare che la Regione può seguire la strada del conflitto intersoggettivo per tutelare le sue sfere di "autonomia", potrebbe anche sostenersi che quel conflitto sia concepito come un rimedio, residuale rispetto al giudizio di legittimità costituzionale in via di azione, per tutelare la sfera di competenza regionale, non anche per tutelare le prerogative costituzionali degli organi regionali, non anche per tutelare sfere di "intangibilità" a livello regionale, che, qualora naturalmente vi siano e vengano enucleate in maniera necessariamente tassativa, non potrebbero che essere salvaguardate nelle forme del conflitto interorganico, pensato dal Costituente proprio allo scopo di garantire sfere di intangibilità degli organi di vertice dello Stato, o forse di quegli organi che la Costituzione riconosce di vertice, dello Stato e delle Regioni, attribuendo a questi prerogative fondamentali per il funzionamento della macchina ordinamentale.

Tra queste prerogative, quale potrebbe essere di maggiore importanza rispetto alla funzione legislativa, anche dei Consigli regionali, soprattutto in un contesto ove l'inversione del criterio di conferimento delle competenze ha – *rectius*, avrebbe – fatto diventare i Consigli organi a competenza legislativa tendenzialmente generale?

5 – Non v'è dubbio che quanto evidenziato risulta nel caso di specie ancora più problematico se solo si ha riguardo al fatto che in casi del genere, come già rilevato in altra sede⁴⁵, è sostanzialmente l'apparato esecutivo-amministrativo regionale che, nello stipulare l'intesa, vincola quello politico-legislativo a legiferare, e soprattutto vi si sostituisce nell'evenienza patologica dell'inadempimento, derogando così non solo al regime delle competenze regionali costituzionalmente definito, alla allocazione delle funzioni interne alla Regione, ma soprattutto delineando i rapporti politici di forza interni alla Regione a tutto vantaggio dell'esecutivo regionale, nello

⁴⁴ Cfr., Corte costituzionale, ordinanza n. 20 del 2011.

⁴⁵ Cfr., M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, cit., p. 525.

stesso momento della stipula dell'intesa, in un contesto ove già le riforme costituzionali avevano determinato un certo squilibrio in quel senso.

Non si possono dunque che richiamare le conclusioni svolte in altra sede⁴⁶, che evidenziano un sensibile ridimensionamento delle istanze autonomiste regionali, con conseguente radicale ridimensionamento del ruolo politico del Consiglio regionale, cosicché, si evidenzia che, nonostante quanto da taluni evidenziato, la pronuncia n. 361 del 2010 non pare affatto avere superato la precedente sentenza n. 2 del 2010⁴⁷, laddove implicitamente ammette la configurabilità di poteri sostanzialmente normativi dei Commissari *ad acta*.

È innegabile infatti che la sentenza n. 361 si pronunci su una tale anomalia giuridica da non poter costituire precedente in materia. La Corte si pronuncia esclusivamente sulla "forma" di quegli atti, mentre la sentenza n. 2 del 2010 ammette chiaramente che nella "sostanza", nel contenuto materiale di quei medesimi atti, quei decreti possano avere portata normativa, in considerazione soprattutto delle materie sulle quali incidono.

C'è dunque sicura "disonia" tra le due pronunce; è proprio per tale motivo che, con ogni probabilità, la sent. n. 361 rischia di essere ininfluenza al fine di arginare la prassi degli atti commissariali sostanzialmente normativi, potendo elusivamente evitare quelle ipotesi estreme ed "ingenua" di atti commissariali che espressamente vengano qualificati "legge" e che addirittura come tali vengano promulgati e pubblicati, non potendo nemmeno assicurare effettività ed azionabilità, se non affidandosi al "buon cuore" del Consiglio dei ministri che attiva la sostituzione, all'inciso di quella pronuncia secondo il quale il potere sostitutivo normativo sarebbe esercitabile esclusivamente nelle forme dell'art. 77 Cost.

Ciò posto, vale dunque la pena chiedersi, a fronte di eventuali impugnative di atti commissariali sostanzialmente normativi, se il giudice amministrativo, od addirittura la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in via incidentale, possano comunque salvarli ed attraverso quale percorso argomentativo. Come si è avuto occasione di evidenziare più sopra, la strada prescelta potrebbe essere proprio quella chiaramente indicata dalla Corte con la sentenza n. 2 del 2010, vale a dire, la riconosciuta valenza parametrica della delibera governativa di sostituzione, che trova a sua volta chiaro fondamento costituzionale nel secondo comma dell'art. 120 Cost., legittimando dunque, avendo riguardo alle materie della sostituzione, interventi sostitutivi sostanzialmente normativi che, contrariamente alla volontà della stessa Corte costituzionale, espressa nella sentenza n. 361 del 2010, transitano per altre vie rispetto alle forme dell'art. 77 Cost., le uniche teoricamente ammesse per ipotesi di sostituzioni formalmente e materialmente normative, ma con riguardo alle quali l'odierna prassi non offre materiali strumenti atti ad assicurarne l'azionabilità.

Il che si osserva in ragione della difficile contestabilità di atti del genere da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, posto che, con tutta evidenza, fatte salve eventuali ipotesi di salvaguardia dei diritti delle opposizioni consiliari, od ipotesi strettamente correlate al caso sottoposto al giudice, l'unico "soggetto" che potrà processualmente vantare un "interesse al ricorso" in un eventuale giudizio amministrativo, a fronte di atti formalmente amministrativi, ma sostanzialmente

⁴⁶ Cfr., M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, cit., pp. 523 ss.

⁴⁷ Di questo avviso è invece R. DICKMANN, *La Corte (si) chiarisce: i commissari ad acta non possono esercitare poteri sostitutivi in via normativa*, cit.

normativi, sarà proprio quello che vede materialmente sottrarsi analogo prerogativa, vale a dire, il Consiglio regionale⁴⁸.

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Bologna

⁴⁸ Il che pare desumersi inoltre da una interessante pronuncia del TAR Abruzzo (sent. n. 263 del 17 maggio 2011), ove il giudice amministrativo risolve la questione posta alla sua attenzione di un atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo, in maniera pragmatica, applicando le categorie che gli sono proprie, rilevando semplicemente una violazione di legge nei confronti di tali atti, in quanto contrastanti con le leggi regionali sulle quali pretendevano di andare ad incidere, nel senso della razionalizzazione della spesa sanitaria. Eppure, preliminarmente, il TAR opera naturalmente una verifica sulla legittimazione ad agire dei ricorrenti, sull'esistenza di un "concreto" interesse ad agire. Interesse ad agire che il giudice rileva, a fronte di "misure di ristrutturazione e/o ridimensionamento di un ospedale", nonostante i ricorrenti non avrebbero dimostrato di essere pazienti ricoverati, nell'interesse "alla conservazione della consistenza organizzativo-funzionale di organismi sanitari locali che assicurino la più tempestiva ed efficace risposta alle esigenze di soccorso e di cura della popolazione", che "deve intendersi radicato in capo a ciascun cittadino residente, non solo nel comune ove insiste la struttura soggetta a ridimensionamento, ma anche nei comuni limitrofi comunque ricompresi –ratione loci- nell'ambito operativo del servizio sanitario reso dalla struttura medesima". Interesse che sarebbe "direttamente connesso alla tutela della salute ex art. 32 Cost.", trovando "nella specie un'autonoma qualificazione soggettiva dalle allegate difficoltà dei singoli ricorrenti nel raggiungere gli altri nosocomi rimasti disponibili". Interesse ad agire che, con tutta evidenza, e non potrebbe essere altrimenti, è specificamente tarato sul caso di specie. *Quid iuris*, in ipotesi di fronte ad atti del genere che non evidenzino una diretta portata lesiva nei confronti dei singoli, pur essendo materialmente normativi e non contrastino con specifiche disposizioni di leggi regionali? Con tutta evidenza non si potrebbe dare luogo al percorso pragmatico seguito dal TAR Abruzzo, poiché nessuno, ad eccezione del Consiglio regionale, potrebbe vantare un "concreto" interesse ad agire e non vi sarebbe nemmeno una specifica legge con la quale l'atto contestato direttamente contrasterebbe. Infatti, quando si entra nel merito dei poteri conferiti al Commissario ad *acta*, il TAR pare entrare in un vicolo cieco, poiché rileva che "circa i limiti funzionali del commissario *ad acta* all'interno della sanità abruzzese, va in primo luogo escluso che gli atti di nomina governativa abbiano conferito poteri commissariali estesi alla deroga di leggi della Regione", presumendo dunque la legittimità della delibera governativa di sostituzione, ma precisando immediatamente che, "peraltro, ove ciò fosse avvenuto, si sarebbe trattato di incarichi illegittimi, risultando inibito al Governo –nella sua funzione surrogatoria ex art. 120 Cost.- disporre modifiche della legislazione regionale preesistente mediante un semplice organo commissariale (in luogo dei necessari decreti legge da sottoporre alla conversione parlamentare, sempre a voler "interpretare la su richiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e regioni", così Corte Costituzionale sentenza 361/2010)", senza tuttavia rendersi conto che, ben difficilmente, nonostante l'eventuale illegittimità di una delibera governativa di sostituzione, vi potrebbe essere qualche ricorrente diverso dalla Regione a poter vantare un interesse al ricorso per contestare tale delibera. Forse nemmeno la stessa Regione potrebbe contestarla, qualora la delibera non abbia prodotto effetti, potendo contestarla solo a fronte degli atti commissariali materialmente invasivi della competenza, fermo restando l'alto livello di politicità della scelta della Regione, come evidenziato nella vicenda definita con l'ordinanza n. 20 del 2011 della Corte costituzionale. Soprattutto, però, non è chiaro, ancora una volta, come queste importanti affermazioni del giudice amministrativo si possano coordinare con quelle della sentenza n. 2 del 2010 della Corte costituzionale e con la ivi rilevata valenza parametrata della delibera governativa di sostituzione.