

Un conflitto decostituzionalizzato o un conflitto politicizzato? Leggendo la sent. 259/2019 su un conflitto tra enti che somiglia ad un conflitto tra poteri*

FEDERICA FABRIZZI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 259 del 6 dicembre 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0259s-19.html>

Sommario

1. Premessa. La vicenda da cui ha preso avvio il ricorso. – 2. I profili processuali: la legittimazione ad intervenire e la rappresentanza in giudizio. – 3. Profili processuali: la Giunta regionale, la carenza di interesse ed il “tono costituzionale” del ricorso. – 4. Un caso “troppo concreto” o un caso “troppo astratto”?

Data della pubblicazione sul sito: 25 marzo 2020

Suggerimento di citazione

F. FABRIZZI, *Un conflitto decostituzionalizzato o un conflitto politicizzato? Leggendo la sent. 259/2019 su un conflitto tra enti che somiglia ad un conflitto tra poteri*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*.

** Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università telematica internazionale “Uninettuno”, Roma. Indirizzo mail: f.fabrizzi@uninettunouniversity.net.

1. Premessa. La vicenda da cui ha preso avvio il ricorso

Con la sent. 259/2019 (rel. Sciarra) la Corte costituzionale si è pronunciata su un conflitto di attribuzioni tra enti promosso dalla Regione Emilia-Romagna avverso un atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna e del silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute. La pronuncia presenta spunti di riflessione molto interessanti, tanto sotto il profilo processuale quanto nel merito e si presta anche ad una qualche riflessione in termini più generali, che travalicano il caso di specie per attingere alle caratteristiche dello strumento del conflitto intersoggettivo nel sistema della giustizia costituzionale. Prima di provare ad esporre tali brevi considerazioni, è necessario ricostruire i fatti da cui la vicenda ha avuto origine.

Il ricorso prendeva le mosse dalla sanzione comminata dall'Ordine provinciale dei medici di Bologna nei confronti del dott. Sergio Venturi, medico iscritto all'Ordine ma anche assessore per le politiche alla salute della Regione Emilia-Romagna, per aver lui proposto e contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 con la quale viene autorizzato l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza (ambulanza 118). Con riferimento a tale delibera della Giunta regionale, la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS) si era pronunciata ritenendo che le determinazioni delle ASL relative ai protocolli inerenti ai servizi di emergenza sanitaria, seppur fondate su detta delibera regionale, fossero in contrasto con il codice deontologico; sulla base di tali considerazioni, l'Ordine dei medici di Bologna aveva avviato un procedimento disciplinare a carico del dott. Venturi, al termine del quale la Commissione disciplinare aveva ritenuto che il contegno del medico/assessore fosse da censurare con la sanzione massima, quella della radiazione.

La Regione Emilia-Romagna aveva sollecitato un intervento dell'Amministrazione statale vigilante, ossia il Presidente del Consiglio e il Ministro della Salute, che sarebbe stata tenuta ad ovviare a quella che veniva qualificata dalla Regione stessa come un'indebita invasione della sua sfera di competenza, senza tuttavia ottenere alcun riscontro. Anche alla luce, quindi, dei termini perentori indicati dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 per la proposizione del conflitto di attribuzioni, la Regione Emilia-Romagna proponeva ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, chiedendo di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bologna, adottare un provvedimento disciplinare nei confronti di un componente della Giunta regionale per avere questi proposto, formato o comunque concorso a deliberare un atto politico-amministrativo regionale; chiedeva altresì di dichiarare che l'Amministrazione

statale vigilante era tenuta ad ovviare a tale invasione della sfera di competenza regionale e, di conseguenza, chiedeva l'annullamento dell'atto sanzionatorio.

La Corte costituzionale si è pronunciata accogliendo, secondo le argomentazioni che si dirà, il ricorso della Regione e, conseguentemente, annullando l'atto sanzionatorio. Anche ad una primissima lettura appaiono evidenti talune peculiarità processuali nel caso sottoposto all'attenzione della Corte, così come meritano di essere vagliate le argomentazioni portate a supporto dell'accoglimento del ricorso.

2. Profili processuali: la legittimazione ad intervenire e la rappresentanza in giudizio

Sul piano processuale la pronuncia tocca due questioni preliminari e dirimenti che attengono al problema dell'intervento e della rappresentanza in giudizio, rispettivamente dell'Ordine dei medici e del dott. Venturi.

Come noto, una delle caratteristiche che connota il ricorso per conflitto tra enti rispetto all'omologo ricorso per conflitto tra poteri è che – sulla base delle previsioni di cui agli artt. 39 e 40 della l. 87/1953 – il giudizio si presenta come giudizio a parti precostituite. In dottrina è stato sottolineato in passato come questa sostanziale differenza rispetto alla previsione di un giudizio bifasico per i conflitti interorganici, per i quali la Corte è primariamente chiamata ad esprimersi sulla qualifica soggettiva del ricorrente e del resistente, sia dovuta alle “limitate funzioni attribuite a questo giudizio nel disegno della giustizia costituzionale”². È noto, infatti, che il conflitto tra enti è stato introdotto in Assemblea costituente, direttamente dal Comitato di redazione, con l'idea di rimettere in capo allo stesso organo la competenza tanto sulle controversie relative agli atti legislativi, quanto sulla legittimità costituzionale degli atti posti in essere dallo Stato e dalle Regioni. Una competenza della Corte, dunque, “in continuità” con quella del ricorso in via principale, il suo “naturale completamento”³.

Secondo una giurisprudenza ormai assolutamente consolidata, le parti “Stato” e “Regioni” devono intendersi come “ordinamento” e non come “persona”, ragion per cui possono sorgere conflitti anche tra soggetti riconducibili ai rispettivi “sistemi ordinamentali”⁴. Il conflitto può, dunque, coinvolgere organi o enti distinti dallo Stato in senso stretto purché siano posti con esso in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali: “il termine Stato – si legge nella sent. 31/2006 – deve ritenersi impiegato dall'art. 134

² A. MANGIA, *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, p. 298.

³ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012, p. 349.

⁴ Corte cost. 72/2005

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.”.

Alla luce di tale giurisprudenza, nella sentenza in commento la Corte ha ritenuto che l'Ordine dei medici che ha adottato l'atto impugnato si qualifica come ente pubblico non economico che agisce quale organo sussidiario dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio della professione. In ragione della configurazione degli Ordini come “enti pubblici ad appartenenza necessaria”⁵, essi rispondono all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso; dal che deriva, peraltro, anche il potere di vigilanza riconosciuto proprio in capo allo Stato nei confronti di tali enti.

Nulla osta, pertanto, secondo i giudici costituzionali, a che si riconosca all'Ordine dei medici di Bologna le caratteristiche dette. Ciò nonostante, come ricorda anche la manualistica, “dal punto di vista processuale, naturalmente, la legittimazione ad agire e resistere spetta in ogni caso agli enti ‘principali’, attraverso i loro organi”⁶. Nel caso di specie, però, il Presidente del Consiglio dei ministri, parte resistente nel giudizio e soggetto legittimato processualmente a resistere, non si è costituito.

Nei conflitti tra enti mancano, in verità, non solo indicazioni relative all'iniziativa per conto dello Stato, e si è per tale ragione sottolineato come vi sia una “disarmonia” sia rispetto alla necessaria delibera della Giunta per le Regioni, che con riguardo alla delibera collegiale del governo necessaria per attivare il giudizio in via principale; ma nulla viene esplicitato dalle norme con riferimento alla legittimazione passiva. Non è dato, dunque, sapere chi ha deciso di non intervenire e perché. La decisione di non costituzione in giudizio da parte del Governo, se da un verso non può significare acquiescenza alle doglianze espresse dalla Regione ricorrente⁷, dall'altro non autorizza a declassare la scelta come irrilevante, sebbene non sfugga a chi scrive che il rapporto processuale tra Regione e Stato si costituisce con la notifica e che gli interventi, di cui si dirà da qui a breve, sono possibili, in un processo validamente instaurato, anche nella contumacia del convenuto⁸.

⁵ Corte cost. 405/2005

⁶ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012. p. 453.

⁷ Corte cost. 43/2019

⁸ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, op. cit., p. 398.

Nel caso in commento, dunque, la parte ricorrente era la Regione Emilia-Romagna, la parte resistente non si è costituita e sono stati dichiarati ammissibili in giudizio gli interventi *ad opponendum* dell'Ordine dei medici e degli odontoiatri della provincia di Bologna e *ad adiuvandum* del terzo interessato, ossia il dott. Venturi.

L'intervento in giudizio dell'Ordine merita che venga spesa qualche parola di approfondimento. La Corte ha fondato l'ammissibilità di tale intervento sulla base della previsione di cui all'art. 25, comma 2, delle N.I. il quale espressamente prevede che il ricorso debba essere notificato anche all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo. Come noto, l'art. 25, comma 2, delle N.I. nel testo attualmente vigente è frutto di una modifica apportata⁹ proprio al fine di ovviare a quella che era emersa come una lacuna del sistema e come una "stonatura processuale" consistente nel fatto che, nei casi in cui il conflitto tra enti ha ad oggetto un atto giurisdizionale, la difesa in giudizio spetta al Presidente del Consiglio, con evidenti ricadute anche sul piano della separazione dei poteri. Nella sent. 309/2000 la Corte espressamente affrontava questo problema, circoscrivendo peraltro in modo netto il problema: "nella configurazione attuale di tali conflitti, per lo Stato è sempre e solo legittimato a intervenire il Presidente del Consiglio dei ministri (art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e art. 27 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) anche quando, come nel caso che ha dato origine al presente giudizio, 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*" (corsivo nostro).

L'incongruenza data dalla intollerabile scissione tra il soggetto sostanziale ed il soggetto processuale veniva chiaramente individuata con riferimento all'autorità giudiziaria e l'intervento di modifica delle Norme Integrative, apportato in sede di autonormazione proprio a seguito di quella pronuncia, intendeva, appunto, risolvere tale problema.

Proprio a fronte di questa ricostruzione, nel caso di specie occorre forse interrogarsi se all'Ordine dei medici di Bologna possa fino in fondo riconoscersi una analoga posizione nell'ordinamento. Sebbene, infatti, l'atto impugnato sia frutto di attività sanzionatoria e, dunque, *lato sensu* paragiurisdizionale, è chiaro che, anche in ragione del potere di vigilanza riconosciuto allo Stato all'ente pubblico non economico che agisce quale organo sussidiario, è difficile intravedere quella posizione di assoluta autonomia ed indipendenza richiamata dalla sent. 309/2000. Deve pertanto ritenersi che l'intervento in giudizio sia configurabile, in questo caso, appunto come "intervento", volto a chiarire la posizione dell'organo

⁹ Deliberazione della Corte costituzionale del 10 giugno 2004.

che materialmente ha adottato l'atto, ma appare forzato il riferimento che la stessa Corte compie alla sent. 252/2013, quando afferma che la notifica consente la legittimazione passiva nel processo al fine "di far valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, *in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri*" (corsivo nostro). Proprio leggendo la sent. 252/2013, infatti, si trova conferma della riconducibilità di quella previsione alle autorità giurisdizionali: "essendo tale novella – scrivono lì i giudici costituzionali – chiaramente rivolta a dare forma, sul piano procedurale, a quell'esigenza, imposta dall'ordinamento, di adeguata rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria". La citazione completa della sentenza richiamata chiarisce che "in base all'attuale disciplina dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome, successiva alla modificazione delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte posta in essere nel 2004, quando l'esercizio dell'attribuzione statale spetta a organi *indipendenti* dal Governo – destinatari, *perciò*, della notificazione prevista dall'art. 25, comma 2, delle citate Norme integrative – a questi è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri" (corsivo nostro).

La stessa ricostruzione dell'Ordine quale organo *sussidiario* dello Stato, cui vengono affidate funzioni riconducibili alla sfera di competenza statale, se da un lato "esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime", dall'altro osta ad un suo pieno, e piano, inquadramento come organo indipendente dal Governo.

Anche con riferimento all'ammissibilità dell'intervento in giudizio del dott. Sergio Venturi è possibile fare qualche rapida osservazione. L'estensione del contraddittorio a soggetti terzi che non sono le parti pubbliche interessate dal conflitto, ma che potrebbero subire gli effetti dell'atto da cui scaturisce il ricorso è, come noto, una previsione tratta dal processo amministrativo: possono esistere parti eventuali – e nel conflitto tra enti questa evenienza è ormai ricorrente – ma ciò può accadere solamente nelle ipotesi in cui l'interventore sia parte di un giudizio comune, il cui esito la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare¹⁰. La Corte costituzionale, nel ribadire questa previsione, afferma nella sentenza in commento che sussistono tali condizioni, poiché vi è un giudizio pendente dinanzi alla Commissione centrale di disciplina per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS) avente ad oggetto il medesimo atto impugnato nel conflitto e che vede il dott. Venturi parte nel giudizio.

La dichiarazione sulla spettanza del potere da parte dello Stato di adottare l'atto sanzionatorio – afferma, quindi, la Corte – è suscettibile di incidere sul giudizio

¹⁰ Corte cost. 107/2015.

pendente dinanzi al CCEPS e per tale ragione l'intervento del dott. Venturi è ammissibile.

Su questo passaggio – fondamentale per la tenuta della decisione - occorre porre particolare attenzione alle parole utilizzate dalla Corte: non è infatti un caso che i giudici costituzionali pongano l'accento sulla dichiarazione di non spettanza che, solo come conseguenza, comporta l'annullamento dell'atto, giacché proprio facendo leva su questo può essere fondata la configurabilità di questo caso specifico come conflitto tra enti.

La controversa questione della eventuale piena sovrapposizione tra il giudizio costituzionale ed un eventuale giudizio comune non è, peraltro, affatto nuova ed è chiaro che la Corte costituzionale, nel decidere il particolare caso portato alla sua attenzione, ne ha ben presenti i termini: nell'ipotesi in cui il giudizio sul conflitto esaurisse completamente la materia del contendere del giudizio comune, e nel caso si fosse, dunque, limitato ad annullare l'atto sanzionatorio, sarebbe stato infatti difficile distinguere i due rimedi con una intollerabile sovrapposizione tra i due piani.

Poiché il rapporto tra il giudizio su conflitto di attribuzione e i giudizi comuni è privo di regolamentazione espressa, in via teorica si è ritenuto che ci debba essere diversità di parti, oltre che di *petitum* e di *causa petendi*, evenienza che però nella realtà dei fatti non si verifica quasi mai, giacché spesso e volentieri parti e *petitum* coincidono. Nel caso in commento, la differenza delle parti e del *petitum* sembra effettivamente assai sottile.

Dovrebbe, inoltre, anche verificarsi quella necessaria "priorità costituzionale" che dovrebbe spingere il giudice comune ad attendere il giudizio della Corte: una sorta di pregiudizialità, che è stata tuttavia definita come "anomala" non essendo positivamente stabilita e dunque imposta¹¹. Certamente, lo stesso conflitto tra enti, per come è andato configurandosi, si presta a confusione sul punto, dal momento che gli atti amministrativi sindacabili in sede di conflitto tra enti sono "una categoria quanto mai composita, includendo in questa nozione atti dall'efficacia assai diversa sia dal punto di vista dell'intensità, sia dal punto di vista della molteplicità di interessi coinvolti"¹².

La trasposizione di meccanismi processuali propri del diritto amministrativo nell'ambito del giudizio costituzionale, da un lato ha favorito l'accesso, come d'altra parte dimostra la sentenza in commento; dall'altro, tuttavia, cozza con l'idea di un conflitto tra enti pensato non già per difendere situazioni soggettive, quanto piuttosto per la tutela del riparto di competenze tra Stato e Regioni fissato in Costituzione¹³. La capacità lesiva dell'atto annullato dovrebbe essere, infatti,

¹¹ A. RUGGERI, A SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, p. 345.

¹² A. MANGIA, *L'accesso nei conflitti intersoggettivi*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, op. cit., p. 301.

¹³ *Ibidem*.

limitata al riparto di competenze costituzionali e qui dovrebbe risiedere il *proprium* del giudizio costituzionale.

Ma è il caso dell'atto in questione? È sufficiente a distinguere i due procedimenti la sola dichiarazione sulla spettanza? In altri termini: è presente il necessario tono costituzionale o si tratta di una mera questione amministrativa? Su questo interrogativo di fondo si tornerà più avanti.

3. Profili processuali: la Giunta regionale, la carenza di interesse ed il “tono costituzionale” del ricorso

Come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, “il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali ([sentenze n. 263 del 2014](#), [n. 52 del 2013](#), [n. 305 del 2011](#), [n. 412 del 2008](#), [n. 380 del 2007](#) e [n. 467 del 1997](#))”¹⁴. Sempre secondo la Corte, “vanno, dunque, distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale)”¹⁵.

La risposta positiva sull'esistenza del necessario “tono costituzionale” nasce anche da un terzo aspetto processuale che va analizzato, ossia la (presunta) carenza di interesse della Giunta regionale, stante la perdurante vigenza della delibera la cui approvazione aveva dato origine al provvedimento sanzionatorio.

Nel ricorso regionale¹⁶ si afferma che, per il tramite dell'esercizio dell'azione disciplinare si sarebbe in realtà inteso sindacare un provvedimento amministrativo e che la sanzione nei confronti dell'assessore Venturi per fatti inerenti il suo ufficio di componente della Giunta regionale costituirebbe, in realtà, “una compressione delle competenze proprie dell'intera Giunta regionale e quindi una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione Emilia-Romagna”.

La contestazione regionale non riguardava, dunque, le modalità di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine, ma l'esistenza stessa di tale potere nei confronti dell'assessore/medico con riferimento alla sua condotta politico-amministrativa: in forza del rapporto di immedesimazione organica tra l'assessore e la Giunta (e dunque la Regione), la lesione delle prerogative del Venturi finivano col risolversi in lesione delle competenze regionali.

¹⁴ Corte cost. 87/2015.

¹⁵ Corte cost. 260/2016.

¹⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2019.

In altri termini, la pronuncia della radiazione a carico dell'assessore rappresenterebbe “un'interferenza priva di qualsiasi base legislativa nelle determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente attribuita alla Regione in materia di ‘tutela della salute’ e, in particolare, nelle specifiche funzioni di organizzazione del servizio sanitario nazionale e dei servizi di emergenza”.

Viene qui in rilievo il testo dell'art. 39 della legge 87/1953 a norma del quale per proporre un conflitto occorre che vi sia stata una invasione di sfera di competenza assegnata dalla Costituzione.

A dire il vero, nel caso in commento sembra di poter dire che l'invasione di competenza sia relativa all'art. 117, comma 3, Cost. soltanto in modo “mediato”, dal momento che l'atto impugnato – che, ricordiamo, è la sanzione della radiazione – non ha nessun riferimento alla materia “tutela della salute”, né all'“organizzazione del servizio sanitario nazionale e dei servizi di emergenza” che il riparto di competenze costituzionali assegna alla Regione.

All'eccezione posta dall'Ordine dei medici circa la presunta carenza di interesse a ricorrere da parte della Regione stante non solo la vigenza della delibera la cui approvazione ha originato l'atto impugnato, ma altresì la presunta assenza di “tono costituzionale” necessario, non essendoci appunto alcuna invasione di sfera di competenza costituzionale, la Corte costituzionale ha tuttavia risposto dichiarando tali eccezioni prive di fondamento sulla base di una giurisprudenza abbastanza consolidata secondo la quale, per conferire tono costituzionale ad un conflitto, serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, in concreto “incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente”.

Poiché la Regione ha contestato non già le modalità di esercizio del potere da parte dell'Ordine, ma l'esistenza stessa di tale potere nei confronti della condotta politico-amministrativa dell'assessore – trattandosi dunque di *vindicatio potestatis* e non di conflitto da menomazione – non solo essa avrebbe tutto l'interesse a ricorrere, ma sarebbe stata effettivamente lesa nella sua sfera di autonomia: “l'adozione [dell'atto impugnato], infatti, costituendo esercizio illegittimo del potere di sindacare e sanzionare sul piano disciplinare le scelte politico amministrative della Giunta regionale, per il tramite dell'assessore sottoposto alla più rigorosa delle sanzioni disciplinari, determinerebbe di per sé – si legge nella sentenza – la lesione dell'autonomia amministrativa regionale”.

Nella parte in cui il ricorso viene accolto nel merito, questo passaggio viene poi ulteriormente esplicitato: secondo i giudici costituzionali, l'Ordine dei medici ha agito in carenza di potere poiché ha sanzionato un proprio iscritto per atti compiuti da quest'ultimo non nell'esercizio della professione di medico, ma nell'esercizio di una funzione pubblica e in questo modo ha interferito illegittimamente con l'esercizio delle prerogative dell'assessore, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza.

Come si legge nella sentenza: “L’assessore, membro della Giunta regionale, organo collegiale titolare delle competenze amministrative della Regione, contribuisce a definire nell’ambito assegnatogli – le politiche della salute – l’indirizzo politico-amministrativo della Giunta regionale stessa. A tali funzioni viene assegnato su richiesta del Presidente, organo di elezione diretta (ai sensi dell’art. 122, ultimo comma, Cost.). Con tale nomina si genera un rapporto di *immedesimazione organica con la Giunta*, cosicché la lesione delle attribuzioni dell’assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione” (corsivo nostro).

Pertanto, la Corte costituzionale riconduce in questo modo la vicenda su di un piano strettamente costituzionale: da un lato iscrive il rimedio del conflitto di attribuzione nell’ambito che gli è proprio, ossia la contestazione radicale dell’esistenza stessa del potere sanzionatorio nei confronti del soggetto ricorrente; dall’altro fa perno sull’attribuzione costituzionale del potere regolamentare assegnato alla Giunta per delimitare i rispettivi ambiti di competenza.

4. Un caso “troppo concreto” o un caso “troppo astratto”?

Così ricostruito il quadro, debbono esser posti alcuni interrogativi che questa significativa vicenda pone.

Il primo riguarda un dubbio che permane nonostante la ricostruzione data dalla Corte, o forse proprio in ragione di tale ricostruzione. Il conflitto tra enti, secondo una insistita quanto talvolta disattesa giurisprudenza costituzionale, deve avere il carattere dell’attualità e della concretezza dal momento che, come ci ricorda la dottrina¹⁷, la Corte non è chiamata a svolgere una (impropria) attività di “consulenza” costituzionale.

In questo caso, tuttavia, sembra abbastanza evidente che la pronuncia sulla spettanza trascende il caso concreto. Acclarato, infatti, che non può trattarsi (solo) di un giudizio circa l’erronea applicazione delle norme di deontologia – anche se la Corte non manca di fare un passaggio su questo, sposando la definizione di tali fonti come di “*soft law*” – deve ritenersi che la decisione della Corte abbia necessariamente un contenuto di accertamento in ordine alla spettanza del potere alla base dell’atto e che, solo in conseguenza di ciò, si ha l’annullamento.

Inevitabile, allora, domandarsi quale sia l’efficacia della pronuncia, perché se è incontestabile l’operatività *inter partes*, secondo quanto viene costantemente detto con riferimento al conflitto tra enti, non può essere trascurato tuttavia l’“effetto di sistema” che la pronuncia porta con sé. Non a caso, nel ricorso regionale si legge che “la legittimazione derivante dal perdurare di una situazione come quella in

¹⁷ A. RUGGERI, A SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., p. 347.

esame determina il rischio attuale e concreto di *azioni analoghe* da parte di *altri* Ordini professionali e di *azioni ulteriori* da parte dell'Organo provinciale di Bologna, le cui conseguenze sono destinate a riverberarsi sul normale funzionamento di servizi essenziali per la comunità”.

È verosimile ritenere che, pur non avendolo esplicitato, la Corte abbia inteso pronunciarsi circa la non spettanza con validità anche *pro futuro*, avendo correttamente inteso il suo giudizio come un giudizio sui “confini costituzionali”.

La seconda osservazione nasce da una constatazione: tutti i richiami giurisprudenziali che si trovano nella sentenza in commento vedono come parti l'autorità giurisdizionale, in particolare la Corte dei conti, e i consiglieri regionali. Nel caso in commento, viceversa, i soggetti coinvolti sono l'Ordine dei medici e un assessore regionale. Sulla legittimazione processuale del primo già si è detto; qualche parola va spesa anche sul secondo. Non sembra, infatti, del tutto irrilevante l'apertura che la Corte compie e l'inquadramento di sistema che opera nei confronti del componente della Giunta regionale. Se, infatti, nel caso dei consiglieri regionali la copertura costituzionale data dall'art. 122 Cost., in particolare con riferimento all'insindacabilità, conforta nell'inquadramento costituzionale degli stessi, per le prerogative dell'assessore regionale, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza, la Corte ha dovuto far ricorso al concetto di rapporto di immedesimazione organica tra il singolo e l'organo collegiale. Solo in base ad esso le è stato possibile affermare che la compromissione di una prerogativa del singolo, in verità non esplicitata in Costituzione, riverbererebbe sulle prerogative della Giunta, queste sì costituzionalmente previste.

Questa constatazione spinge, da ultimo, a uscire dall'analisi strettamente processuale per dare una lettura conclusiva più generale della vicenda in commento, lettura che, insieme alle tecnicità di cui si è detto, concorre a farne un caso meritevole di attenzione.

Già è stato sottolineato in dottrina, come la tutela del consigliere regionale sia, ad oggi, più ampia della tutela del parlamentare¹⁸. Dobbiamo ora prendere atto che anche l'assessore regionale ha più facilità di accesso alla Corte di quanto non ne abbia il singolo parlamentare.

Ma non solo: per il tramite del conflitto tra enti, la Corte apre le maglie dell'accesso molto di più di quanto non faccia in altre sedi. Ci si riferisce, non solo, evidentemente, al ricorso per conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare con riferimento al procedimento legislativo, ammesso in astratto, ma

¹⁸ Cfr. F. MARONE, *L'intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale?* (Corte costituzionale 9 giugno 2015, n. 107), in *Consulta Online*, fasc. 2/2016.

fino ad ora sempre respinto in concreto¹⁹; ma viene alla mente anche la negata qualifica di giudice *a quo* pronunciata nella sent. 13/2019 nei confronti dell'AGCM²⁰.

Si obietterà che in quel caso si trattava di ampliare l'accesso con riferimento alla legittimità costituzionale di norme primarie, con un impatto, dunque, non comparabile che quello del conflitto tra enti che è “mero” giudizio su atti.

Ma allora la domanda conclusiva da porsi è se nel caso in commento si sia al cospetto di un conflitto tra enti decostituzionalizzato o se non si sia invece al cospetto di un conflitto politicizzato.

Sulla decostituzionalizzazione del conflitto intersoggettivo è stato già scritto²¹ e d'altra parte non occorre ribadire che le stesse caratteristiche processuali, a partire dal termine perentorio per proporre il ricorso, lo configurano come giudizio impugnatorio.

Nel caso che si è analizzato, la Corte interviene su una controversia da un lato fin troppo “concreta”, tanto che gli attori nel processo (utilizzando il termine in senso atecnico) non sono Stato e Regione strettamente intesi; dall'altro del tutto “astratta”, che riguarda la collocazione costituzionale della Giunta regionale e dell'assessore regionale nell'ordinamento.

L'aver la Giunta regionale deciso di utilizzare lo strumento del conflitto tra enti ha significato, ovviamente, ricondurre su di un piano “politico” la questione. E da ciò non è forse errato dedurre che il conflitto di attribuzione – certamente quello tra poteri, ma in alcuni casi come quello in commento, anche tra enti – va vieppiù accentuando quel carattere residuale, di strumento “di chiusura” che riporta in capo alla Corte questioni politicamente delicate di delimitazione di sfere di competenza²².

¹⁹ Corte cost. 17/2019, 274/2019, 275/2019.

²⁰In quell'occasione la Corte ha affermato che “dalla sia pure elastica giurisprudenza di questa Corte, emerge, dunque, per quanto qui rileva, che sono stati considerati legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale anche organi non incardinati in un ordine giudiziario ma sempre in presenza dell'essenziale requisito della terzietà. Nel caso dell'Autorità rimettente tale requisito manca.

²¹ Parlano di sostanziale “decostituzionalizzazione”, di un sensibile scadimento del “tono” costituzionale dei conflitti e di una loro accentuata “amministrativizzazione” A. RUGGERI, A SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, op. cit., p. 344-345.

²² Cfr. R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in www.robertobin.it. Sulla politicizzazione dei conflitti tra poteri, volendo F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra poteri*, Torino, 2019.

Come già accaduto in passato, si potrebbe dire che ci si trova di fronte anche in questo caso ad un conflitto partito tra enti, ma arrivato tra poteri²³, dal momento che la vicenda rientra in quella casistica individuata dalla dottrina in base alla quale, quando la Regione fa valere un'immunità, o comunque una prerogativa costituzionale, dai poteri statali, ci si troverebbe appunto al cospetto di un conflitto tra enti che "includa, sottintenda o esprima anche un conflitto tra poteri"²⁴.

Parimenti il parallelo potrebbe essere fatto con la risalente sent. 341/1996 con la quale, sempre nell'ambito di un giudizio per conflitto tra enti, la Corte ha ritenuto idoneo alla determinazione del conflitto addirittura un ordine del giorno del Consiglio regionale. In quell'occasione la Corte ebbe a dire che "anche se insuscettibile di vincolare giuridicamente l'esercizio dell'attività amministrativa della Regione, un ordine del giorno come quello in oggetto, con il quale la Giunta venga impegnata ad osservare un determinato comportamento nei rapporti con lo Stato, non resta privo di rilievo giuridico e *non può essere considerato, in sede di conflitto di attribuzione, come se non fosse stato adottato*" (corsivo nostro). Riecheggiano in queste parole, allora come ora, le "zone franche", ambiti sui quali la Corte ritiene di non potere non esprimersi, anche in qualità di "arbitro" di conflitti politici.

Sarà interessante provare a verificare se la sentenza in commento si inserirà in un *trend* generale che possa autorizzare ad intravedere nei giudizi sui conflitti intersoggettivi non più e non solo un appiattimento a mero giudizio di impugnazione, come la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale nei primi anni ha indotto a fare, ma vi si possa invece trovare un'eco di quella matrice tedesca di giudizio su controversie tra soggetti costituzionali per la delimitazione di sfere costituzionalmente attribuite che è rimasto fino ad ora sotto traccia, o quanto meno è emerso in rare eccezioni.

²³ Il riferimento è ovviamente a 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 *Studi in onore di Mazziotti di Celso*, volume II, 1995, p. 587.

²⁴ Cfr. G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e il potere giudiziario*, Milano, 2001.