

Rappresentanza processuale dell'autorità giudiziaria e atti di auto-organizzazione dell'Ufficio di Presidenza regionale nel conflitto intersoggettivo ex art. 122 Cost.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *La rappresentanza processuale dell'autorità giudiziaria nel conflitto intersoggettivo prima della riforma delle Norme integrative del 2004.* – 3. *Segue: e dopo la riforma del 2004.* – 4. *L'insindacabilità degli atti di auto-organizzazione del consiglio regionale e dell'Ufficio di presidenza.*

1. Introduzione

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale, pronunciandosi all'esito di un conflitto intersoggettivo, ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti, di convenire in giudizio il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di presidenza, a titolo di responsabilità amministrativa per danno erariale derivante dall'aver nominato come capo di gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa un soggetto privo della laurea, in violazione dell'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001.

La sentenza n. 43 costituisce un punto di sintesi significativo della giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti intersoggettivi che abbiano ad oggetto atti giurisdizionali: fra questi, come è avvenuto nel caso di specie, quelli ex art. 122 Cost. sono molto frequenti.

In effetti, questo particolare ambito del contenzioso Stato-Regioni si è venuto configurando nel corso del tempo come un settore caratterizzato da problematiche processuali e sostanziali del tutto peculiari, attorno alle quali si è concentrato un vivace confronto tra dottrina e Corte costituzionale.

Lo sforzo di ricostruzione sistematica compiuto nella sentenza, dunque, ha il pregio di razionalizzare orientamenti, in qualche caso anche risalenti, attinenti allo specifico ambito dei conflitti vertenti in materia di insindacabilità ex art. 122 Cost., mostrando contemporaneamente, in chiave più generale, alcune linee di sviluppo dell'istituto del conflitto Stato-Regioni.

La sentenza tocca due punti fondamentali.

Il primo riguarda le modalità per assicurare la rappresentanza processuale dei soggetti sostanziali del conflitto, in questo caso la procura contabile che ha adottato l'atto controverso, costituitasi personalmente e in assenza di parallela costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il secondo punto, invece, concerne l'estensione della garanzia costituzionale accordata al Consiglio regionale in sede di assunzione degli atti di auto-organizzazione (*ex art. 122, cc. 3 e 4 Cost.*), e i connessi margini di sindacabilità.

2. La rappresentanza processuale dell'autorità giudiziaria nel conflitto intersoggettivo prima della riforma delle Norme integrative del 2004

La questione della rappresentanza processuale dell'autorità giudiziaria nei conflitti fra Stato e regioni costituisce un nodo assai dibattuto, come dimostra, peraltro, il tenore delle eccezioni articolate in giudizio dalla regione ricorrente.

Come noto, nella rispettiva formulazione originaria né la l. n. 87/1953 ("Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale") né le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte contemplavano poteri o facoltà processuali di qualche tipo per i soggetti diversi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della giunta regionale: a questi era riservata in via esclusiva la legittimazione a ricorrere e resistere in sede di conflitto, e, al contempo, la Corte negava radicalmente la possibilità a soggetti diversi (cointeressati o controinteressati) di spiegare interventi, offrendo una lettura del conflitto come giudizio a "contraddittorio chiuso" (1).

Questo assetto restò compatto fino a che il conflitto intersoggettivo – in linea con gli intendimenti originari del legislatore costituzionale e ordinario – rimase confinato a questioni di *vindicatio potestatis* e ad atti di natura amministrativa, sostanzialmente riconducibili ai vertici degli esecutivi nazionale e regionale. Le incongruenze, però, emersero gradualmente quando la giurisprudenza cominciò ad ammettere l'impiego del rimedio anche rispetto a conflitti per menomazione e ad atti di tipologia diversa, a cominciare da quelli giurisdizionali (2).

L'allargamento del giudizio ad atti diversi da quelli comunque imputabili – giuridicamente o almeno politicamente – agli organi di governo statale e regionale, come pure l'estensione dei profili deducibili in giudizio, non più limitati alle sole questioni di riparto di competenze fra enti territoriali, ma dilatati fino a comprendere le modalità di esercizio concreto del po-

tere, ha imposto un ripensamento del rigido rapporto tra il piano processuale della legittimazione a ricorrere e resistere da un lato e la titolarità sostanziale delle attribuzioni oggetto di contestazione.

In questa prospettiva la Corte, già a partire dalla sentenza n. 70/1985, ha riconosciuto "l'esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari". Nella successiva pronuncia n. 309/2000, la Corte ha ribadito a chiare lettere questa esigenza, particolarmente avvertita avuto riguardo alla circostanza che in simili giudizi vengono "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"; con la stessa sentenza, tuttavia, la Corte si è riconosciuta incompetente a porre rimedio alla lacuna del diritto positivo in sede di esercizio dei propri poteri giurisdizionali, invocando perciò una modifica normativa.

La posizione assunta dal giudice costituzionale mostrava una situazione non priva di contraddizioni, messe successivamente in luce nella riflessione scientifica.

Infatti, nel caso di conflitto *ex art. 122 Cost.* avente ad oggetto un atto giurisdizionale, il conferimento della legittimazione a ricorrere e resistere solo al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della giunta, unitamente all'esclusione dell'intervento di soggetti terzi, faceva sì che i titolari sostanziali delle attribuzioni controverse rimanessero di fatto esclusi dall'ambito del contenzioso: sebbene organi titolari delle funzioni confliggenti, infatti, tanto il consiglio regionale, quanto l'autorità giudiziaria, restavano estranei al giudizio e privi di qualsiasi potere di impulso o interlocuzione processuale.

Tale situazione, oltre ad avere diretti riflessi sul piano processuale, determinava importanti implicazioni anche su quello sostanziale.

Con riferimento al Consiglio, il vuoto di tutela emergeva dalla circostanza intuitiva che la giunta è espressione della maggioranza politica della Regione; la sua composizione non contempla forme di rappresentanza dei consiglieri delle forze di minoranza, le quali, dunque, non trovano adeguate garanzie di difesa a fronte di determinazioni in ordine all'attivazione o meno del conflitto, affidate a logiche di tipo politico (3).

Quanto all'autorità giudiziaria, era singolare che le sorti delle sue attribuzioni venissero rimesse al potere esecutivo, che del giudiziario è il "nemico naturale" (4).

(1) Cfr., sul punto, già sent. n. 206/1975 e n. 75/1977

(2) Fin dalla sent. n. 66/1964, si è ammessa la proponibilità del conflitto Stato-Regioni in relazione ad atti giurisdizionali. Nella sent. n. 110/1970, si è precisato che "l'impiego del conflitto di attribuzione tra Stato e Regione in relazione ad atti del potere giurisdizionale risponde a esigenze di integrazione della tutela dell'autonomia regionale contro tutte le invasività statali".

(3) Il problema è stato nuovamente affrontato dalla Corte con la sent. n. 195/2007, in *Foro it.*, 2007, I, 2273.

(4) Così R. Romboli, *Il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le regioni*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, Giappichelli, 1990, 207 ss.

Del resto, la stessa esperienza dimostra come il Governo si ritrovi spesso su posizioni omogenee, e non contrapposte, a quelle sostenute dalla Regione, e di conseguenza “si guardi bene dal costituirsi in giudizio per sostenere le ragioni dell’organo giudiziario” (5).

Per superare gli aspetti critici appena esaminati, la dottrina aveva prospettato diverse vie d’uscita, più o meno articolate, al fine di soddisfare l’esigenza ormai diffusamente avvertita di consentire la partecipazione dell’autorità giudiziaria al conflitto su atti da essa adottati: tali soluzioni spaziavano dalla proposizione del conflitto tra poteri contro il Presidente del Consiglio, laddove questo non si fosse costituito nel giudizio intersoggettivo o non vi avesse adeguatamente tutelato le prerogative dell’organo giudiziario (scenario però escluso espressamente dalla Corte nella sentenza n. 309/2000 (6)); passando per la dichiarazione d’incostituzionalità dell’art. 39 l. n. 87 della l. n. 87/1953, nella parte in cui non prevede l’autonoma rappresentanza e difesa nel conflitto dell’autorità giudiziaria (7); per arrivare, infine, ad ipotizzare l’applicazione integrale ai conflitti tra enti della disciplina processuale propria dei conflitti interorganici, perfino assimilando la Regione a un potere dello Stato, sul rilievo che il conflitto intersoggettivo su atto giurisdizionale “è in primo luogo un conflitto fra poteri e solo in secondo luogo un conflitto tra enti” (8).

A ciò va aggiunto che la stessa giurisprudenza costituzionale aveva cominciato a rivedere in chiave estensiva il principio del contraddittorio chiuso in sede di conflitto: con la sentenza n. 76/2001, infatti, la Corte, pur ribadendo la necessità di preservare il tono costituzionale del conflitto, ha riconosciuto che la preclusione rispetto all’intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a ricorrere e resistere non opera quando l’oggetto del giudizio per conflitto consista proprio nella affermazione o negazione dello stesso

(5) Cfr. F. Sorrentino, *La giurisprudenza della Corte nei conflitti tra lo Stato e le regioni*, in Aa.Vv., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale* (Atti del Convegno, Trieste, 26-28 maggio 1986), Milano, Giuffrè, 1988, 223; nonché i dati statistici a suo tempo raccolti in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, cit., 1990 (1987-1989); 1993 (1990-1992); 1996 (1993-1995); 1999 (1996-1998): essi evidenziano, nei conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale, un tasso molto minore di costituzioni dello Stato, rispetto a quanto non avvenga nelle altre tipologie di contenzioso fra Stato e Regioni.

(6) Soluzione prospettata da G. Zagrebelsky, *Conflitti di attribuzione*, II. *Conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, in *Enc. Giur.*, VIII, 1988.

(7) Cfr. A. Pizzorusso, *La magistratura come parte dei conflitti d’attribuzione*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, il Mulino, 1982, 211; G. Silvestri, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto fra poteri dello Stato?*, in Aa.Vv., *Corte costituzionale e regioni* (Atti del Convegno, Genova, 14-16 maggio 1987), Napoli, Esi, 1988, 351.

(8) Soluzione prospettata da G. Zagrebelsky, *op. cit.*

diritto di agire in giudizio di chi pretende di essere stato lesa da una condotta in relazione alla quale si controverte. L’apertura del contraddittorio, dunque, può trovare giustificazione nelle preminenti esigenze del diritto di agire e difendersi in giudizio (9).

3. Segue: e dopo la riforma del 2004

In questo contesto è stata la stessa Corte costituzionale – nell’inerzia del legislatore – a dare seguito alla propria sentenza n. 309/2000, apportando, nell’esercizio della sua autonomia regolamentare, le modifiche normative necessarie a comporre le illustrate questioni.

Con deliberazione del 10 giugno 2004, quindi, sono stati novellati, per un verso, l’art. 4 delle Norme Integrative, consentendo in via generale nei giudizi costituzionali “eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità”; per altro verso, l’art. 27, c. 2, poi trasfuso nell’art. 25, c. 2, a seguito dell’ulteriore novella del 7 ottobre 2008, ha previsto che il ricorso per conflitto intersoggettivo 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”.

(9) Corte cost. n. 76/2001, in cui si legge che “la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato che nei giudizi per conflitto tra poteri o tra enti non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto. Si è sottolineato peraltro, di recente, come un simile orientamento debba essere mantenuto fermo nei limiti in cui esso sia inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte e a far sì che questi non mettano capo a controversie di diritto comune (v. sent. n. 426/1999, nonché nel medesimo senso, *ex plurimis*, sent. n. 35/1999; n. 375/1997; n. 419/1995). La preclusione all’intervento si ricollega, dunque, all’esigenza di impedire che la controversia sulla menomazione, che si assume essere derivata dall’esercizio anomalo di una attribuzione costituzionale, si confonda con l’oggetto di un contenzioso devoluto o devolvibile alla giurisdizione comune: così da mantenere in capo ai soli contraddittori necessari – e non anche agli eventuali soggetti comunque ‘interessati’ alla risoluzione del giudizio costituzionale – il potere di azione e di resistenza, e quindi il corrispondente potere di partecipare al procedimento davanti a questa Corte. Per contro, qualora si rivendichi la sussistenza della eccezionale gaurentigia di non perseguibilità sancita dall’art. 122, c. 4, Cost., e si neghi pertanto in radice il diritto di azione in capo a chi pretende di aver subito lesione da una condotta ‘scriminata’ dalla garanzia medesima, la valutazione sull’esistenza della garanzia svolta dalla Corte in sede di conflitto finirebbe per sovrapporsi all’analoga valutazione demandata al giudice del processo comune. Ove dunque si ritenesse precluso l’intervento nel giudizio costituzionale, finirebbe per risultare in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti.

La conclusione alla quale occorre ora pervenire, d’altra parte, è ulteriormente avvalorata dalla circostanza che l’esigenza del contraddittorio – fortemente riaffermata dalla nuova formulazione del c. 2 dell’art. 111 Cost. – si riflette anche sul piano della partecipazione al giudizio riservato a questa Corte, derivando da esso la risoluzione di un tema del tutto ‘pregiudiziale’, quale è quello relativo alla sussistenza o meno nel caso concreto del potere di agire”.

La sentenza n. 43 si inserisce nel filone delle pronunce successive alla riforma, e merita di essere segnalata per aver contribuito a spiegare quale sia la portata effettiva delle nuove norme in materia.

Un primo aspetto sul quale la Corte ha avuto modo di soffermarsi, che trova ampio risalto nella pronuncia in rassegna e prima ancora nella sentenza n. 252/2013, è la natura della posizione processuale riconosciuta all'autorità giudiziaria. In questa prospettiva, il giudice costituzionale ha respinto le tesi volte a confinarne il ruolo a quello di mero *amicus curiae*, legittimato a spiegare interventi di tipo solo adesivo, subordinandone l'ammissibilità alla preventiva costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio. All'opposto, la Corte ha riconosciuto (sent. n. 252/2013) che la novella del 2004 è volta a soddisfare, sul piano processuale, l'esigenza di adeguata rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria, evocata fin dalla pronuncia n. 70/1985, a tal fine conferendole una vera e propria legittimazione passiva. Dunque – come si precisa nella sentenza n. 43 – l'autorità giudiziaria è abilitata, in via del tutto autonoma rispetto al Presidente del Consiglio dei ministri, ad intervenire in giudizio “al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato”. Ne deriva, peraltro, che la notifica prevista oggi dal richiamato art. 25, c. 2, assume la funzione di vera e propria *litis denuntiatio* (sent. n. 43), e non può essere declassata – come spesso sostenuto da parte delle Regioni ricorrenti – a facilitazione volta a consentire agli organi che ne sono destinatari di “dare allo Stato [...] tutti i contributi che possono emergere dall'esperienza, dalla documentazione e dagli elementi di cui dispongono” (sent. n. 252/2013).

Un secondo aspetto controverso approfondito dalla sentenza in commento attiene alla possibilità per l'autorità giudiziaria d'intervenire personalmente in giudizio. Sebbene l'intervento personale del procuratore contabile nei conflitti intersoggettivi fosse stato già ammesso in altri casi (il riferimento è, in particolare, alle sent. n. 252/2013 e n. 235/2015), la pronuncia n. 43 è la prima ad occuparsi in modo analitico del problema. La Corte giunge alla soluzione positiva escludendo che al conflitto Stato-Regioni possa trovare applicazione l'art. 37 l. n. 87/1953 (10), trattandosi di disposizione non richiamata dall'art. 41 della stessa legge, norma che indica espressamente le singole previsioni dettate per i conflitti interorganici applicabili anche nel conflitto tra enti. La Corte, piuttosto, ha ritenuto necessario applicare l'art. 20 (11), nella lettura

(10) “Gli organi interessati, quando non compaiano personalmente, possono essere difesi e rappresentati da liberi professionisti abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori”.

(11) “Nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione. Gli organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio. Il Governo, anche quando intervenga nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri o di un

offerta dalla stessa giurisprudenza costituzionale con la sent. n. 163/2005, laddove si è precisato “come il c. 2 dell'art. 20 della l. n. 87/1953 detti una previsione generale volta a regolare esclusivamente la rappresentanza e difesa nel giudizio davanti alla Corte, stabilendo che – a differenza di quanto è previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato (c. 3), e per le altre parti, le cui rappresentanza e difesa possono essere affidate soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (c. 1) – per gli organi dello Stato e delle regioni non è richiesta una difesa professionale”. Resta ad ogni modo salva per l'autorità giudiziaria, ove lo voglia, la possibilità di farsi rappresentare e difendere da avvocati del libero foro o dall'Avvocatura generale dello Stato.

4. *L'insindacabilità degli atti di auto-organizzazione del Consiglio Regionale e dell'Ufficio di Presidenza*

Passando ad analizzare gli aspetti di tipo sostanziale, il secondo tema preso in esame dalla sentenza n. 43 è quello dell'estensione della garanzia costituzionale accordata al Consiglio regionale, e al suo Ufficio di Presidenza, in sede di assunzione degli atti di auto-organizzazione (*ex art. 122, cc. 3 e 4 Cost.*).

Come si è anticipato, la procura contabile regionale, nel caso di specie, aveva convenuto in giudizio il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, i componenti dell'Ufficio di Presidenza e due dirigenti, a titolo di responsabilità amministrativa per danno erariale derivante dall'aver nominato come Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa un soggetto privo della laurea, in violazione dell'art. 7, c. 6, d.lgs. n. 165/2001. Nel proporre il conflitto, la Regione ha richiamato la ormai consolidata giurisprudenza costituzionale che riconosce carattere immediatamente lesivo delle prerogative consiliari *ex art. 122 Cost.* all'atto di citazione con il quale la Procura presso la Corte dei conti chiama i consiglieri regionali a rispondere per asserito danno erariale generato da voti o delibere assunti nell'esercizio delle loro funzioni (12). Nel merito, la ricorrente ha sostenuto che le delibere contestate, in quanto atti di auto-organizzazione assunti dai consiglieri membri dell'Ufficio di Presidenza nell'ambito di un'attività tipica dell'organo, sarebbero coperte dalle garanzie previste dai cc. 3 (13) e 4 (14) dell'art. 122 Cost., l'una tesa ad assicurare al Consiglio e alle sue articolazioni la necessaria autonomia organizzativa, l'altra volta a tenere immuni i consiglieri da ogni forma di responsabilità civile, penale e amministrativa rispetto

ministro a ciò delegato, è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto”.

(12) Cfr. sent. n. 235/2015, n. 392/1999 e n. 289/1997.

(13) “Il consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza”.

(14) “I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni”.

alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nel risolvere la questione, la Corte compie una ricostruzione sistematica della propria giurisprudenza in materia di autonomia costituzionale del Consiglio regionale.

Prendendo le mosse proprio da questo aspetto di carattere generale, nella motivazione si evidenzia come per i Consigli regionali e i loro Uffici di Presidenza la potestà di autorganizzazione “è presidiata da garanzia costituzionale solo nel suo contenuto essenziale, direttamente incidente in tale attività, quale riflesso della potestà normativa della Regione”, a differenza di quanto avviene per le Camere.

In questa dimensione di “riflesso”, la garanzia trova la sua estensione e, al contempo, il suo limite, in tutti gli atti e le attività “strettamente collegate alla organizzazione dell'Ufficio di Presidenza e più in generale all'organizzazione del Consiglio con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in loro mancanza, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di Presidenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa”. Ove ricorrano questi casi, il consigliere regionale non può essere chiamato a rispondere, neppure a titolo di responsabilità erariale.

Definita questa cornice, il giudice costituzionale si sofferma sulla nozione di atto di auto-organizzazione, ripercorrendo la propria giurisprudenza, che ha affrontato il tema “in termini progressivamente più rigorosi”. In via di estrema sintesi, dapprima la Corte ha ritenuto insindacabili tutti gli atti formalmente imputabili al Consiglio e riconducibili ad una funzione tipica dell'organo, a prescindere dal loro contenuto (sent. n. 81/1975); in una seconda fase, si è distinta, nell'ambito delle funzioni di amministrazione attiva, la categoria degli atti riconducibili “secondo ragionevolezza” all'auto-organizzazione in senso stretto, accordando solo ad essi la garanzia costituzionale (sent. n. 69/1985, n. 289/1997, n. 392/1999) ed escludendo da tale novero “eventuali altre funzioni amministrative attribuite al Consiglio dalla normativa regionale”.

Senza alcun margine di incertezza restano, invece, insindacabili le scelte di auto-organizzazione assunte con atto legislativo, per il tradizionale canone dell'irresponsabilità del legislatore e della politicalità dell'atto, come, all'opposto, rimangono sottratte alla garanzia le attività riconducibili ai dirigenti regionali pure destinatari dell'atto di citazione della procura contabile e dell'azione diretta a far valere la loro responsabilità amministrativa per danno erariale, in quanto estranei all'immunità *ex art. 122 Cost.* (come pure all'assunzione delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza, cui i medesimi devono limitarsi a dare doverosa esecuzione). Con la conseguenza che la ricaduta della decisione sul conflitto sulla loro situazione soggettiva dovrà essere valutata dal giudice contabile chiamato a pronunciarsi sulla pretesa azionata dal procuratore regionale.

NICOLLE PURIFICATI