

I profili processuali e sostanziali del conflitto di attribuzione tra Enti nella sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2019*

di Franco Sicuro – Dottorando di ricerca in “Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali” nell’Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari

ABSTRACT: The decision no. 259/2019 has allowed the Constitutional Court to face again the complex issue about the constitutional judgment for conflict of attribution between entities, with particular regard to the profiles related to the intervention of so-called third parties and the progressive twist of the object of the judgment itself from the *vindicatio potestatis* towards the new form of the conflict of impairment

SOMMARIO: 1. Premessa: il caso ed il suo inquadramento costituzionale. – 2. L’intervento in giudizio dei soggetti c.d. terzi: a) dell’assessore regionale alle politiche per la salute. – 3. b) dell’Ordine dei medici. – 4. Il profilo oggettivo: *vindicatio potestatis* o lesione da interferenza?

1. Premessa: il caso ed il suo inquadramento costituzionale

La sentenza n. 259 del 2019 presenta diversi profili di interesse per i suoi risvolti processuali e sostanziali, legati a quel complesso meccanismo finalizzato a ristabilire «la normalità dei rapporti di funzione all’interno dell’organizzazione costituzionale»¹: il conflitto di attribuzione tra Enti.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

¹ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 204.

Nel caso di specie, la Regione Emilia-Romagna aveva proposto ricorso *ex art.* 134, co. 3 Cost. avverso l'atto, adottato dalla Commissione disciplinare dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, che aveva sancito, nell'inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, la radiazione dall'albo dei medici del proprio assessore alle politiche per la salute, per avere questi proposto e contribuito ad approvare la delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016, con cui si autorizzava l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza. Delibera che, a detta dell'Ordine dei medici, sarebbe stata adottata in violazione delle regole deontologiche predisposte a tutela del decoro e del prestigio della professione, alla cui osservanza il medico è tenuto "quali che siano le condizioni istituzionali o sociali nelle quali opera e quindi anche nella funzione di assessore".

Il suddetto provvedimento disciplinare ha indotto la Regione ad eccepire come, per il tramite di esso, si fosse realizzata un'indebita interferenza, priva di alcun fondamento legislativo, nella propria sfera di competenza politico-amministrativa costituzionalmente garantita, in materia di "tutela della salute" e di esercizio delle funzioni regionali di organizzazione del servizio sanitario e di quello d'emergenza. Tale interferenza, lesiva ad un tempo degli artt. 117, cc. 3, 4 e 6, 118, co. 1, 121 e 123 Cost. ed originata dal rapporto di immedesimazione organica che si instaura tra assessore e Giunta regionale a seguito della nomina presidenziale, si sarebbe tradotta, infatti, in una censura dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione e non già dei comportamenti del medico (eventualmente) rilevanti sul piano disciplinare.

La Corte ha accolto il ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna, dichiarando che "non spetta allo Stato e, per esso, alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare (...) la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna (...) per avere questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016" (n. 7 del *cons. in dir.*) e, "per l'effetto", ha annullato la sanzione disciplinare irrogata a danno dall'assessore; sanzione che, intanto, era stata da questi impugnata dinanzi alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS), organo di giurisdizione speciale chiamato a pronunciarsi sui ricorsi promossi avverso i provvedimenti disciplinari adottati dalla commissione di albo *ex art.* 3, comma 4, del d. lgs. C.p.S. n. 233 del 1946.

Fatta questa premessa di ordine fattuale, diversi, come si diceva, sono i profili di interesse evincibili dalla sentenza in commento. Tra questi, ci si soffermerà in particolare su: a) la

problematica ammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti c.d. terzi, non coincidenti con gli Enti pubblici titolari della facoltà di instaurare il giudizio per conflitto di attribuzione o di resistervi; b) il profilo oggettivo del giudizio medesimo e, soprattutto, il suo progressivo mutamento da strumento di *vindicatio potestatis* in strumento di garanzia della sfera di attribuzione costituzionalmente protetta da illegittime interferenze esterne da menomazione².

2. L'intervento in giudizio dei soggetti c.d. terzi: a) dell'assessore regionale alle politiche per la salute

In via preliminare, la Consulta ha ritenuto ammissibili tanto l'intervento, *ad adiuvandum*, dell'assessore alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna, quanto l'intervento, *ad opponendum*, dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna.

Si tratta di un'estensione del contraddittorio preordinata a soddisfare due diverse esigenze processuali, non esenti, peraltro, da risvolti di carattere sostanziale.

Per quanto riguarda l'intervento *ad adiuvandum* dell'assessore regionale, esso è stato ritenuto ammissibile in virtù di quell'indirizzo giurisprudenziale, inaugurato dalla sentenza n. 76 del 2001 e progressivamente corroborato da una serie di successive pronunce (*ex multis*, sentenze nn. 225 del 2001, 154 del 2004 e, soprattutto, 107 del 2015), in forza del quale la Consulta ha inteso garantire il principio costituzionale del diritto di difesa mediante l'instaurazione di un contraddittorio il più ampio possibile³, aperto anche a soggetti terzi non coincidenti con le parti pubbliche direttamente in conflitto. La progressiva estensione della platea degli interventori⁴ è stata giustificata dal Giudice

² In tal senso, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, il Mulino, Bologna, 2018, 312.

³ Sul punto, interessanti spunti ricostruttivi sono contenuti in F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, ES, Napoli, 2011. Sul diritto di difesa in giudizio, cfr. le pregnanti riflessioni di R.G. RODIO, *Difesa giudiziaria e ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova, 1990, *passim*.

⁴ In argomento, è necessario sottolineare la innovativa apertura – operata dalla delibera dell'8 gennaio 2020, modificativa delle NN.II. – del giudizio costituzionale incidentale a favore di soggetti terzi non coincidenti con le parti direttamente in conflitto. Si tratta di una modifica delle NN.II. che potrebbe, a sua volta, produrre effetti anche sul giudizio per conflitto di attribuzioni tra Enti, anche se la questione è ancora alquanto controversa. In argomento, M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2020, 420, nt. n. 97, sottolinea come «Per un verso i novellati artt. 23, 24 e 25 N.I. richiamano l'art. 4 solo quanto ai commi da 1 a 6, escludendo il comma 7, che stabilisce i paradigmi di ammissibilità degli interventi, il che farebbe propendere per la (tesi, n.d.r.) negativa. Per altro verso, fra i primi sei commi è ovviamente compreso anche il terzo, a tenor del quale “Eventuali interventi di altri

delle leggi proprio con riguardo alle ipotesi in cui vi sia un giudizio pendente il cui esito sia suscettibile di essere condizionato dalla pronuncia della Corte⁵, tale per cui il rapporto tra i due giudizi, quello costituzionale e quello comune, sia declinabile in termini di pregiudizialità.

In questa prospettiva, in assenza di una regolamentazione espressa in tema di (eventuale) sovrapposizione tra giudizio costituzionale e giudizio comune⁶, la Corte ha riconosciuto come sussistente la suddetta pregiudizialità in ragione del fatto, processualmente rilevante, che l'assessore era, in qualità di medico, parte altresì del giudizio pendente dinanzi alla CCEPS, avente ad oggetto il medesimo provvedimento disciplinare impugnato dinanzi alla Consulta stessa. Tale (parziale) identità dell'oggetto, tuttavia, come la Corte si premura di specificare, "non comporta (..) l'inaammissibilità del conflitto, ove sussista il tono costituzionale (di recente, sentenza n. 57 del 2019)" (n. 5 del *cons. in dir.*)⁷, nel caso di specie rinvenuto in virtù della prospettazione dell'esercizio "effettivo di un potere, non avente base legale, «in concreto incidente sulle

soggetti hanno luogo con le modalità di cui al comma precedente", il che farebbe concludere per l'affermativa, cioè nel senso che l'intervento nei giudizi principali, per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (cui si riferiscono - rispettivamente - le tre norme di rinvio) sarebbe da considerare in astratto ammissibile (ancorché in base a paradigmi non detti, ma comunque diversi da quelli di cui al non richiamato comma 7 dell'art. 4)». Sulla modifica delle NN.II., cfr., *ex multis*, M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2020, *passim*; T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae. Dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale italiana*, in www.consultaonline.it, 1/2019, *passim*; A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in www.rivistaaic.it, 2/2020, *passim*.

⁵ In tal senso, oltre alla sentenza n. 76 del 2001, cfr. anche la sentenza n. 107 del 2015, in riferimento alla quale 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 www.consultaonline.it, II/2016, 224 ss. il quale, 230, nota che «la decisione in commento rappresenta un passo in avanti nell'ampliamento del contraddittorio nel giudizio dinanzi alla Corte, poiché sembra superare, seppur implicitamente, l'orientamento precedente, slegando la legittimazione ad intervenire in giudizio dall'effetto preclusivo sulla prosecuzione del giudizio comune e facendo riferimento al solo interesse, inteso come possibilità di subire le conseguenze, positive o negative, della decisione della Corte nell'ambito di un processo comune come sufficiente a fondare la legittimazione dell'interventore».

⁶ Ipotesi, quest'ultima, foriera di diversi profili di criticità. Tra questi, in particolare, v'è quello legato al fenomeno della c.d. doppia impugnazione: sul punto, è stato notato come «due giudizi con soggetti legittimati attivi e passivi almeno parzialmente coincidenti, con identico *petitum* ma con diversa *causa petendi*, possono determinare l'esito di un contrasto pratico che sarebbe invece assolutamente da evitare; per cui da più parti, e da molto tempo, si è suggerito di fare ricorso all'istituto della sospensione del giudizio (...) *ex art. 295 c.p.c.*, in pendenza del conflitto intersoggettivo e sino alla definizione di quest'ultimo» (così, E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 232).

⁷ Per un'attenta disamina dei numerosi profili d'interesse presenti in tale pronuncia, cfr. le puntuali riflessioni di F. Dal Canto, *Conflitto di attribuzione in ottemperanza al giudicato costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 17 giugno 2019, *passim*. Con riferimento alla c.d. ottemperanza del giudicato costituzionale, cfr. le pregnanti considerazioni di A.M. Nico, *Sulla ottemperanza del giudicato costituzionale nei confronti della pubblica amministrazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 1/2014. Sul punto, per interessanti spunti ricostruttivi, cfr. altresì N. Pignatelli, *Il giudizio di ottemperanza dinanzi agli effetti della illegittimità costituzionale: la violazione "in astratto" del giudicato*, in *Foro it.*, 2011, II, e C. Padula, *Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, giudicato costituzionale e vincolo nei confronti dell'attività amministrativa e dei giudizi amministrativi e ordinari*, in www.giurcost.org, 2007, *passim*.

prerogative costituzionali della ricorrente (tra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016)» (n. 5.1. del *cons. in dir.*)⁸.

Ciò ha consentito alla Corte di ritenere ammissibile l'intervento in giudizio dell'assessore regionale, atteso l'indubbio beneficio – l'annullamento della sanzione disciplinare adottata dalla Commissione di albo – che gli sarebbe potuto derivare dall'accoglimento del ricorso. Da questo punto di vista, cioè, l'estensione del contraddittorio, giustificata dalla pregiudizialità sussistente tra giudizio costituzionale e giudizio comune, ha permesso, altresì, di garantire al titolare di un *munus* pubblico – l'assessore regionale – la possibilità di esercitare il proprio fondamentale diritto di difesa in giudizio. Diritto che, nel caso *de quo*, si è concretato nella rivendicazione dell'esistenza stessa della garanzia dell'irresponsabilità in quanto membro della giunta regionale e, di riflesso, nella garanzia delle competenze amministrative regionali in materia di tutela del diritto alla salute e di organizzazione dei servizi sanitari⁹. Così facendo, è evidente, nell'intento di garantire la sfera di attribuzioni costituzionali propria della Regione ricorrente, la Corte ha altresì tutelato il diritto dell'assessore a continuare a svolgere la professione di medico, facilitandone l'accesso al giudizio costituzionale, a differenza di ciò che accade, seppur nell'ambito dei conflitti tra poteri, per i singoli parlamentari¹⁰.

⁸ Con la conseguenza che non ogni atto illegittimo può originare un conflitto di attribuzione, pena l'inevitabile scadimento del tono costituzionale della controversia, ma solo un atto che sia viziato «per contrasto con norme costituzionali relative alla spettanza delle attribuzioni e all'integrità del loro esercizio». Così, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 31. In caso contrario, infatti, il giudizio dinanzi alla Consulta si trasformerebbe in un nuovo (inammissibile) grado di giurisdizione, i cui limiti operativi sarebbero di difficile individuazione. In tal senso, con la sentenza n. 10 del 2017, la Corte costituzionale ha ribadito che «il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali».

⁹ Come è stato notato, ciò non introduce un'ulteriore ed impropria via di accesso indiscriminata alla Corte, dal momento che l'assessore regionale vi interviene «non come soggetto privato, ma [...] nella sua funzione pubblica, direttamente coinvolta dall'esito del giudizio costituzionale». In tal senso, M. D'AMICO, *Legittimazione del singolo parlamentare o intervento nel giudizio*, in in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte. Atti del seminario (Ferrara, 28 gennaio 2000)*, Amicus curiae, Ferrara, 2000, 80.

¹⁰ Sul punto, cfr. F. MARONE, *L'intervento nei conflitti costituzionali*, cit., 230, il quale, all'esito di un ragionamento estensivo delle argomentazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2015, inerenti alla possibilità di intervento in giudizio del consigliere regionale, conclude nel senso che «su questa linea dovrebbe considerarsi ammissibile l'intervento del parlamentare nei conflitti ex art. 68, comma 1 della Costituzione e, più in generale, quello di chiunque sia parte di un giudizio comune nel quale la decisione della Corte sarebbe idonea a produrre effetti diretti, anche perché il tono costituzionale di un giudizio è funzione della materia di cui si discute e non delle parti che ne discutono, non essendo in ogni caso ammessi interventi diversi da quello adesivo dipendente». Sul c.d. caso Previti, cfr. almeno G. BRUNELLI, «Caso Previti», *atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato*, in *Giur. cost.*, 2000, *passim*, e N. ZANON, *La Corte costituzionale e la "giurisprudenza" parlamentare in tema di immunità*, in *Leg. Pen.*, 1989, 5602 ss., e ID., *Il caso Previti non è conflitto tra poteri*, in *Dir. giust.*, 2000; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti*

3. b) dell'Ordine dei medici

Particolarmente interessante per i suoi molteplici risvolti processuali è la riconosciuta ammissibilità dell'intervento in giudizio dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, nonostante (o, più probabilmente, a causa de) la mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri quale parte resistente.

In via preliminare, è doveroso evidenziare che, nella contumacia del Presidente del Consiglio¹¹ e in assenza di una disciplina espressa in punto di legittimazione passiva, l'ammissibilità

costituzionali, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 31 e 1 aprile 2000, Giuffrè, Milano, 2001, 41ss.; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, op. ult. cit., 35ss.; F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, op. ult. cit., 84 ss.; A. SAIITA, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2000, 264 ss.; M. C. GRISOLIA, *L'iniziativa del singolo parlamentare nei conflitti di attribuzione tra poteri*, in *Il "caso Previti"*, cit., 99 ss. Un'attenta disamina delle problematiche rilevanti in materia è quella di C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2017, spec. 36-40. Novità, in senso estensivo, potrebbero derivare dalla recente pronuncia – l'ordinanza n. 17 del 2019 – con cui la Corte costituzionale ha espressamente riconosciuto la qualità di "potere dello Stato" in capo al singolo parlamentare con riferimento al procedimento legislativo. Un simile riconoscimento, seppur nei limiti indicati da autorevole dottrina (cfr., A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *www.giurcost.org*, 11 febbraio 2019, *passim*, il quale non esita a definire la menzionata pronuncia «Timida e cauta e – temo – meramente virtuale», 1), nonché ripetuto nelle successive pronunce nn. 274 e 275 del 2019, potrebbe indurre la Corte, benché tra i due istituti non vi sia alcun vincolo logico-conseguenziale, ad ampliare la possibilità di intervento in giudizio dei parlamentari, avvicinando sul punto la posizione del parlamentare a quella del consigliere regionale. Sull'ordinanza n. 17 del 2019, cfr., *ex multis*, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 20 febbraio 2019, *passim*; G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2019, spec. 510-515; M. C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2019, *passim*; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2019, *passim*. Con riferimento all'ordinanza n. 17 del 2019, essa sembra – al contempo – «implicitamente riconoscere qualità di "organi-potere" dello Stato anche ai gruppi parlamentari. La Corte, infatti, nel negare la legittimazione ad agire del "Gruppo parlamentare Partito democratico", precisa che non si tratta di una preclusione per così dire teorica, bensì pratica e procedurale. Nel caso di specie, (...) il giudice delle leggi precisa che tale negazione è esclusivamente determinata dall'"assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale. La Corte sembra, dunque, eccedere in termini di formalismo. Ma, per fortuna, solo di questo» (così, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019, 321-322).

¹¹ Mancata costituzione che, a detta della Corte, "non può significare acquiescenza alle doglianze espresse dalla Regione ricorrente": così sentenza n. 43 del 2019, n. 2.1. del *cons. in dir.* Su tale pronuncia, interessanti spunti ricostruttivi sono contenuti in P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 settembre 2019, *passim*.

dell'intervento in giudizio dell'Ordine professionale è stata ricondotta dalla Corte costituzionale alla nuova formulazione dell'art. 25 delle Norme Integrative (n. 3 del *cons. in dir.*), il quale prevede che "il ricorso deve essere notificato altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di governo e da quelle dipendenti dal governo", onde consentirgli di "far valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri (sentenza n. 252 del 2013)".

Requisiti, questi ultimi, che la Consulta ha ritenuto di poter rinvenire nell'Ordine dei medici, nonostante quest'ultimo, nella sua veste di organismo associativo a partecipazione obbligatoria, sia qualificato (dall'art. 4 della legge n. 3 del 2018, adottata "per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute") 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 professionale"¹². Rispondendo "all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso"¹³, essi appartengono, "inequivocabilmente" (n. 4 del *cons. in dir.*), al sistema ordinamentale dello Stato e sono soggetti al potere di vigilanza dell'Amministrazione statale, ossia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della Salute.

In realtà, alla luce di quanto appena esposto, benché "organo che ha emanato l'atto", l'Ordine dei medici parrebbe soltanto problematicamente riconducibile nel novero delle "autorità diverse da quelle di governo e da quelle dipendenti dal governo" (come si esprime l'art. 25 N.I.). Infatti, una simile configurazione, se, da un lato, ha consentito alla Corte di ricondurre l'attività da essi svolta al sistema ordinamentale statale¹⁴ e di ammetterne, così, l'intervento in giudizio; dall'altro lato, però,

¹² Ricostruisce la natura giuridica dei gruppi professionali, con puntuali riferimenti ai principali orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, S. ROSSI, *Est modus in rebus. Note a margine della sentenza n. 259/2019 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 4 marzo 2020, 8-12.

¹³ Così, Corte costituzionale, sent. n. 405 del 2005, n. 2 del *cons. in dir.* Ricostruiscono, in una prospettiva di più ampio respiro, l'argomentazione seguita dalla Corte, E. BINDI, M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delineazione dei confini della materia "professioni" (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, in www.federalismi.it, 2005, *passim*.

¹⁴ Come ricorda la Corte costituzionale stessa al n. 4 del *cons. in dir.*, "l'atto posto in essere dal citato Ordine provinciale dei medici di Bologna – impugnato in questa sede – è riferibile allo Stato «inteso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed atti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (sentenza n. 31 del 2006). Da tempo questa Corte ha sottolineato che, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, il termine Stato è impiegato dall'art. 134 Cost. in una accezione più ampia, quale «conglomerato di enti,

come detto, sembrerebbe sollevare diversi profili di criticità con riferimento alla relativa configurazione quali organi indipendenti dal Governo¹⁵. Soluzione, quest'ultima, che ha consentito l'applicazione dell'art. 25 N.I. suddetto.

Il punto parrebbe meritevole di un ulteriore chiarimento. È opportuno ricordare, infatti, la ragione che spinse la Consulta a modificare la disposizione in esame, individuata dallo stesso Giudice delle leggi in un ben preciso motivo di natura processuale, dato dalla circostanza che, nell'ambito del conflitto di attribuzione tra Enti, per lo Stato risultava legittimato ad intervenire, in ogni caso, il Presidente del Consiglio dei ministri, “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” (così, la Corte costituzionale nella sent. n. 309 del 2000). Il problema da cui originò la più volte richiamata modifica delle NN.II. si poneva, cioè, a causa della rigida applicazione del principio della rappresentanza unitaria dello Stato nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti, principio in forza del quale l'autorità giudiziaria si trovava ad essere rappresentata, in ogni caso, dal Presidente del Consiglio dei ministri. Ciò comportava una conseguenza processuale da più parti stigmatizzata, ossia la scissione tra soggetto sostanziale e soggetto processuale del conflitto, la quale si verificava, soprattutto, nelle ipotesi in cui la Regione agiva contro un atto dell'autorità giudiziaria¹⁶. Era, quindi, un problema di indipendenza e di autonomia del potere giudiziario¹⁷.

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.» (sentenza n. 31 del 2006)”.

¹⁵ Così, 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 www.forumcostituzionale.it, 1/2020 5-6.

¹⁶ Esigenza che ha persino spinto la Corte ad affermare che dalla mancata notifica in termini derivi l'inammissibilità del ricorso ritualmente depositato (ordinanza n. 353 del 2006, su cui cfr. le considerazioni critiche di A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali, ovvero sia quando la Corte-giudice si fa ...legislatore (note minime a margine della ord. n. 353 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it, 2006, *passim*.

¹⁷ I conflitti intersoggettivi aventi ad oggetto un atto giurisdizionale hanno suscitato un intenso dibattito dottrinale. Sul punto, *ex multis*, cfr. A. CERRI, *Brevi note in tema di rapporti tra Corte e autorità giudiziaria nei conflitti di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 905 ss.; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1989, vol. III, 362 ss.; M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, 1789 ss.; M. PERINI, *Vera «storia di un conflitto partito tra enti ed arrivato tra poteri»: profili processuali e considerazioni di merito*, in *Giur. cost.*, 1999, 3990 ss.; G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le regioni e il potere giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2001, *passim*; A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali*, cit., *passim*; F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto fra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007, 30 ss. e ID., *In tema di conflitti sollevati dalla regione contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono “effettivamente” conflitti Stato-regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell'atto impugnato*, in *Giur. cost.*, 1999, 509; A. GIORGIS, *La legge di attuazione dell'art.68 Cost.: un'occasione perduta dal Parlamento per iniziare ad arginare un uso distorto*

Alla luce della richiamata *ratio* sottesa alla modifica delle NN.II., l'ampliamento della platea degli interventori a favore dell'Ordine professionale, nonostante le argomentazioni della Corte, non parrebbe *ex se* riconducibile alla nuova formulazione dell'art. 25 N.I., atteso che, sebbene la natura sanzionatoria dell'atto impugnato potrebbe – in senso lato e soltanto parziale – consentire di ricondurre lo stesso all'esercizio di un'attività di tipo “paragiurisdizionale”¹⁸, la qualificazione giuridica dell'Ordine medesimo non consentirebbe di riconoscere loro una posizione di indipendenza e di autonomia assimilabile a quella di cui gode l'autorità giudiziaria, non essendo l'Ordine provinciale né “potere dello Stato” né organo indipendente dal Governo, alla cui vigilanza è, peraltro, soggetto¹⁹.

Al contrario, come è stato rilevato, l'ammissibilità dell'intervento in giudizio dell'Ordine professionale parrebbe dover intendersi «appunto come “intervento”, volto a chiarire la posizione

delle prerogative dei propri membri?, in *www.costituzionalismo.it*, 2003, *passim*; R. ROMBOLI, *Immunità per opzioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali a tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, in *Giur. cost.*, 2001, 505 ss. e ID., *Conflitto tra enti su atto giurisdizionale: le soluzioni della dottrina al vaglio della Corte costituzionale, nella perdurante latitanza del legislatore*, in *Le Regioni*, 2001, 397 ss.; T. F. GIUPPONI, «Avanti il prossimo!». *L'insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto di azione e di difesa: il giusto processo “bussa”, e la Corte “apre” le porte del conflitto*, in *Giur. it.*, 2002, 682 ss., 685; M. MANETTI, *Regioni e conflitti su atti giurisdizionali*, Relazione svolta al Convegno “La giustizia a confronto con il cambiamento” organizzato dalla regione Toscana a Firenze il 28 e 29 gennaio 2005, reperibile in *www.astrid-online.it*; G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro it.*, 1992, I, 333 ss. Interessanti e numerosi spunti ricostruttivi sono contenuti in M. NISTICÒ, *Cronaca di giurisprudenza costituzionale: il conflitto tra Stato e Regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, *passim*; sul punto, cfr. anche P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamento in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino, 2008, 301 ss., spec. 310-311.

¹⁸ Come rilevato da F. FABRIZZI, *Un conflitto decostituzionalizzato o un conflitto politicizzato?*, cit., 481.

¹⁹ Il punto sarebbe meritevole di un ulteriore approfondimento, ma non è certo questa la sede per poter affrontare, con l'ampiezza ed il rigore necessario, una tematica tanto complessa. Brevemente, la qualificazione degli ordini professionali resta tutt'oggi oggetto di un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, essendo loro riconosciuta, come puntualmente evidenziato dalla Corte, la titolarità di ampie sfere di autonomia (patrimoniale, finanziaria, regolamentare e disciplinare) e di molteplici compiti e funzioni, esemplificativamente elencati al n. 4 del *cons. in dir.* Si tratterebbe, cioè, di “enti ad autonomia funzionale”, in riferimento ai quali i giudici di Palazzo Spada, nell'alveo della diffusione del nuovo concetto europeo di P.A. “a geometria variabile”, hanno fatto notare che “il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico non è sempre uguale a se stesso, ma muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della *ratio* ad esso sottesa”, cosicché occorrerebbe “di volta in volta domandarsi quale sia la funzione di un certo istituto, quale sia la *ratio* di un determinato regime «amministrativo» previsto dal legislatore, per poi verificare, tenendo conto delle caratteristiche sostanziali del soggetto della cui natura si controverte, se quella funzione o quella *ratio* richiedono l'inclusione di quell'ente nel campo di applicazione della disciplina pubblicistica” (così, *Cons. St.*, sez. VI, 26 maggio 2015, sent. n. 2660). La stessa Corte costituzionale, nella sentenza in commento, parrebbe implicitamente – stante il richiamo all'art. 25 N.I. – aderire alla tesi dell'indipendenza dell'ordine professionale senza, tuttavia, formulare una espressa qualificazione in tal senso, così da non esaurire il dibattito circa i profili di criticità su evidenziati.

dell'organo che materialmente ha adottato l'atto»²⁰, nell'alveo di quel principio «del *favor* per gli apporti utili»²¹, poi espressamente introdotto nel processo costituzionale, preordinato a garantire alla Corte la possibilità di attingere tutte le informazioni e gli strumenti possibili in vista della decisione, secondo i crismi del “giusto processo”. E tanto, anche – se non soprattutto – nell'alveo del perseguimento di una più ampia e rigorosa tutela del principio costituzionale del contraddittorio (art. 111 Cost.) e del diritto di difesa in giudizio (art. 24 Cost.).

4. Il profilo oggettivo: *vindicatio potestatis* o lesione da interferenza?

Prima di osservare più da vicino il profilo oggettivo della decisione che si commenta è, tuttavia, opportuna una considerazione preliminare. Nella giurisprudenza costituzionale si è registrato un progressivo incremento del grado di pervasività del controllo che la Corte effettua sulla prerogativa di irresponsabilità dei consiglieri regionali, sancita dall'art. 122, co. 4 Cost.²². A partire dalla sentenza n. 289 del 1997, infatti, tale insindacabilità è stata ricondotta «non alla forma degli atti ma alla fonte attributiva della funzione, sì da riconnettere ad un principio di salvaguardia dell'autonomia dei consigli regionali, protetta dall'immunità di cui all'art. 122 Cost., anche attività di natura amministrativa»²³.

²⁰ Così, ancora, F. FABRIZZI, *Un conflitto decostituzionalizzato o un conflitto politicizzato?*, cit., 482, la quale conclude – sul punto – sottolineando come «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”».

²¹ Così si esprime, seppur con riferimento ai profili più strettamente attinenti al giudizio costituzionale instaurato in via incidentale, M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., 421, il quale ritiene che un siffatto principio sia stato introdotto dalla recente modifica delle NN.II. di cui alla delibera della Consulta dello scorso 8 gennaio 2020.

²² In particolare, l'art. 122, co. 4 Cost. prescrive, a tutela dei consiglieri regionali, la medesima prerogativa dell'insindacabilità che l'art. 68, co. 1 Cost. contempla a favore dei parlamentari, con «l'unica significativa differenza attinente al profilo procedimentale/processuale, non essendo configurabile a livello regionale alcuna delibera consiliare di insindacabilità, rendendosi così necessaria, a fronte dell'iniziativa dell'autorità giudiziaria, l'attivazione di un conflitto di attribuzione intersoggettivo». In tale ipotesi, tutt'altro che infrequente, è il rapporto di immedesimazione organica tra consiglieri/assessori e Giunta regionale che si pone alla base della «non irrilevante conseguenza» per cui «processualmente sarà la Giunta a dover difendere le prerogative dei consiglieri, anche di opposizione» (così, M. BELLETTI, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2018, 394).

²³ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 227. Sul problema specifico dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, cfr. T.F. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Regioni*, 2007, 112 ss.

Un ragionamento, quest'ultimo, che parrebbe estensibile al caso oggetto del presente giudizio, in quanto, benché riferito alla posizione costituzionale dell'assessore – e non già del consigliere – regionale²⁴, esso non ne muta la premessa fondamentale, in forza della quale la tutela delle prerogative regionali di indirizzo politico-amministrativo è stata perseguita attraverso la garanzia del grado della “funzione” esercitata, prima ancora che della natura delle norme da applicare. Del resto, non è mancato chi ha individuato proprio nella tutela dell'autonomia costituzionale e della funzione di indirizzo politico la *ratio* sottesa alla previsione del conflitto di attribuzione intersoggettivo²⁵.

In tal senso, sin dalla sentenza n. 40 del 1977, la Consulta ha affermato che “la natura dell'atto che si affermi invasivo dell'altrui competenza costituzionale, non ha mai assunto, nella giurisprudenza di questa Corte, rilievo determinante ai fini dell'ammissibilità di conflitti tra Stato e Regioni”, con la conseguenza che “sono atti idonei a determinare il conflitto concreti provvedimenti amministrativi come regolamenti e altri atti generali” (n. 2 del *cons. in dir.*). Perciò, in antitesi rispetto a precedenti pronunce in cui la prospettiva adottata dalla Consulta era stata quella della c.d. *vindicatio potestatis*, l'idoneità dell'atto a fungere da base dei conflitti intersoggettivi da c.d. interferenza o da menomazione viene oggi misurata in relazione non già alla natura dell'atto stesso, ma «alla [rispettiva] potenziale lesività dell'ordine costituzionale delle competenze»²⁶. In effetti, la Consulta ha precisato che “la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto” (n. 5.1. del *cons. in dir.*).

S'interroga sulla idoneità di un atto amministrativo a costituire oggetto di un sindacato (seppur indiretto) di legittimità costituzionale, A.M. NICO, *Sull'ammissibilità del sindacato indiretto di costituzionalità nell'ambito di un conflitto di attribuzione sull'atto amministrativo applicativo*, in *Quaderni regionali*, 1996, 605 ss.

²⁴ Un simile risultato estensivo è garantito dalla sussistenza del rapporto organico tra assessore ed Ente regionale, declinabile in termini di rapporto organizzativo di inserimento funzionale nella persona giuridica, finalizzato al perseguimento dei fini istituzionalmente attribuiti all'Ente, “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” (n. 6 del *cons. in dir.*).

²⁵ Il riferimento è a S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione fra Stato e Regione e fra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1985, 309 ss., la cui impostazione è criticata da G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 311.

²⁶ Sul punto, ancora, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, op. ult. cit.*, 304.

In questa prospettiva, la pronuncia in commento pare aderire ad una configurazione del conflitto tra Enti di tipo non già soggettivo, attinente, cioè, alla rivendicazione da parte del soggetto pubblico ricorrente di un potere proprio che altri hanno esercitato in sua vece; ma, al contrario, di tipo oggettivo, ossia inerente al modo di esercizio di una competenza e non alla relativa titolarità. Nel caso di specie, infatti, non era in contestazione la spettanza del potere disciplinare che l'Ordine dei medici è tenuto ad esercitare, in presenza di determinati presupposti, nei confronti dei propri iscritti, ma il modo con cui esso è stato esercitato nei confronti del titolare di un *munus* pubblico. Pertanto, avendo la Consulta rilevato una situazione di “carenza di potere” alla base dell'adozione della sanzione disciplinare *de qua*²⁷, non di *vindicatio* parrebbe trattarsi, ma, più precisamente, della contestazione dell'uso scorretto del potere disciplinare di cui è titolare l'Ordine professionale, il cui esercizio illegittimo ha leso “per menomazione” la sfera, costituzionalmente garantita, delle attribuzioni regionali in materia di “tutela della salute” e di organizzazione del servizio sanitario e d'emergenza²⁸. Una lesione, quest'ultima, realizzatasi in via soltanto “mediata” in virtù del rapporto di immedesimazione organica tra Giunta ed assessore²⁹.

²⁷ Da un punto di vista squisitamente giuridico, la radiazione dall'albo si pone quale provvedimento di natura amministrativa emanato, tuttavia, all'esito di un procedimento, anch'esso di natura amministrativa, ma concretantesi in un'attività istruttoria preordinata e funzionalmente connessa a quella successiva di natura giurisdizionale. Emblematica, in tal senso, Cass., sez. III, sent. n. 636 del 15 gennaio 2007, secondo la quale “nel procedimento disciplinare a carico di esercente professione sanitaria, il diritto di difesa dell'incolpato deve essere assicurato anche nella fase amministrativa davanti al Consiglio dell'Ordine professionale locale (con conseguente disapplicazione, per contrasto con l'art. 24 Cost., dell'art. 45, comma tre, del citato DPR (n. 221 del 1950, n.d.r.), per il quale non è ammessa l'assistenza di avvocati o di consulenti tecnici), tenuto conto che esso, pur avendo natura amministrativa, si concretizza in un'attività istruttoria preordinata e funzionalmente connessa a quella successiva di natura giurisdizionale e, quindi, implica non soltanto la facoltà di comparire ed essere ascoltato personalmente, ma anche quella di farsi assistere da un difensore od esperto di fiducia, a condizione che venga avanzata istanza al riguardo”. Pronuncia che ha trovato una conferma nella decisione n. 63 del 7 luglio 2017 della CCEPS.

²⁸ In senso conforme alla prospettiva adottata nel testo, cfr. S. ROSSI, *Est modus in rebus*, cit., 210, il quale rileva come «Quello proposto dalla Regione verso l'ordine, quale organo ausiliario dello Stato, potrebbe a prima vista essere letto come rivendicazione di un potere da altri usurpato (cd. *vindicatio potestatis*), il che rappresenterebbe ormai una rarità nel panorama dei conflitti di attribuzione (...) ma valutando con maggiore attenzione la vicenda sottesa ne emergono i tratti propri di un conflitto per menomazione, o da interferenza, nella misura in cui la Regione non contesta all'ordine la potestà di esercitare il potere disciplinare sui propri iscritti, ma le modalità concrete con cui è stato esercitato quel potere con l'effetto di interferire nell'esercizio delle attribuzioni proprie degli organi di governo regionali, attraverso la censura dell'attività di indirizzo politico-amministrativo in materia di organizzazione sanitaria dell'assessore». Del resto, come hanno fatto notare A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, 301, «è davvero difficile immaginare un organo così sciocco e folle da rimettere in discussione le “attribuzioni” costituzionalmente previste». Ricostruisce con puntualità tale slittamento della concezione dei conflitti di attribuzione intersoggettivi M. NISTICÒ, *Cronaca di giurisprudenza costituzionale*, cit., *passim*; sul punto, cfr. anche 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 Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova, 1995, 584 ss.). Sul rapporto tra *vindicatio potestatis* e conflitto “da menomazione” si sofferma anche, con riferimento specifico alla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2013, G. LANEVE, *Se dalla mera illegittimità*

In tal senso, l'adozione del provvedimento disciplinare da parte dell'Ordine dei medici, "abusivo" in quanto emanato in una situazione di "carenza di potere", lungi dall'esplicare i propri effetti su un piano prettamente interno all'ambito professionale di appartenenza, ha determinato per ciò stesso una «inevitabile lesione»³⁰ da menomazione delle prerogative politico-amministrative della Regione. La Corte ha così inteso rimarcare, con valenza quasi *pro futuro*³¹, la sussistenza di un *limite d'azione invalicabile* da parte del potere di controllo e/o disciplinare, sia esso amministrativo o giurisdizionale, che un ordine professionale può esercitare nei confronti di un proprio iscritto titolare di una funzione pubblica, pena la lesione da interferenza e/o da menomazione esterna di una sfera di attribuzione costituzionalmente protetta. A tal proposito, a nulla è valsa l'eccezione sollevata dall'Ordine resistente, secondo cui la perdurante vigenza della delibera regionale, che ha originato l'apertura del procedimento disciplinare nei confronti dell'assessore, avrebbe dimostrato la non avvenuta invasione delle competenze regionali da parte del sopravvenuto provvedimento sanzionatorio, la cui efficacia si sarebbe esaurita, perciò, all'interno dell'Ordine e della categoria. Al contrario, al fine di poter fisiologicamente esercitare la propria competenza politico-amministrativa in materia sanitaria, la Regione ha la necessità di ottenere l'eliminazione del provvedimento adottato a danno del proprio assessore, ragion per cui la sussistenza di un interesse concreto ed attuale dell'Ente a vedere ripristinata l'integrità della propria sfera di attribuzioni costituzionali deve essere considerata, in un certo senso, *in re ipsa*³². Infatti, la sanzione disciplinare *de qua*, non solo è stata irrogata in "carenza di potere" ma, in ogni caso, ha rappresentato un'ipotesi di concreto "esercizio illegittimo del potere di sindacare e sanzionare sul piano disciplinare le scelte

dell'atto non si passa alla lesione delle attribuzioni costituzionali, non c'è spazio per il conflitto intersoggettivo, in questa Rivista, 2013, passim.

²⁹ Al riguardo, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 308, fanno notare che «Così concependo il conflitto, giunge a rottura l'equivalenza – per così dire – di "posizione qualitativa" tra i due enti confliggenti rispetto al tipo di competenza in contestazione, consentendosi l'espansione dell'area del conflitto a comprendere casi in cui l'ente ricorrente, *in linea di principio*, ne è privo e, dunque, non potrebbe, *nello specifico*, rivendicarne né la titolarità né l'esercizio» (sul punto, gli Autori richiamano una riflessione di F. DI MORA, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1975, 632 ss.).

³⁰ Così si esprimono A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 312.

³¹ Sul punto, S. ROSSI, *Est modus in rebus*, cit., 212, rileva che «la reazione a tali interferenze è volta a scongiurare il rischio di un effetto domino con l'adozione di provvedimenti analoghi da parte di altri ordini professionali, le cui conseguenze sarebbero destinate a riverberarsi sul normale funzionamento di servizi essenziali per la comunità. È evidente come la prefigurata assoggettabilità dei membri degli organi di governo iscritti in albi professionali al potere disciplinare dei rispettivi ordini, per atti compiuti nello svolgimento di funzioni pubbliche, avrebbe infatti determinato l'indebita partecipazione (o ingerenza) di enti esponenziali di interessi particolaristici alla determinazione delle politiche generali degli enti territoriali».

³² Cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 221.

politico-amministrative della Giunta regionale, per il tramite dell'assessore sottoposto alla più rigorosa delle sanzioni disciplinari”, con ciò determinando “di per sé la lesione dell'autonomia amministrativa regionale” (n. 5.1., penultimo cpv., del *cons. in dir.*).

Un'ultima considerazione. Il provvedimento adottato in “carenza di potere” ha fornito alla Corte la possibilità di operare un esame particolarmente stringente dell'*iter* logico-motivazionale seguito dalla Commissione di albo, entrando nel merito delle decisioni adottate, così ulteriormente distaccandosi dalla logica della *vindicatio potestatis*. Per di più, la Corte si è impegnata in un'approfondita ricostruzione della natura del potere disciplinare proprio degli organi di giurisdizione speciale³³ operanti in materia, potere che “nasce limitato dal necessario rispetto delle garanzie degli iscritti, ma anche dalla natura dei codici deontologici³⁴, definiti dalla stessa CCEPS (decisione 7 luglio 2017, n. 80) atti di soft law vincolanti nei termini e nei limiti indicati dalla legge” (n. 6 del *cons. in dir.*). In altre parole, la Corte ha effettuato una vera e propria ricognizione degli *errores in procedendo* ed *in iudicando* in cui sarebbe incorso l'Ordine dei medici³⁵. Del resto,

³³ A tal proposito, giova ribadire come, con la sentenza n. 215 del 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettera e), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale e, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettere a), b), c) e d) del citato d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, nelle parti in cui si fa anche qui riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale. Si tratta di una pronuncia particolarmente significativa per il caso *de quo*, atteso che in essa la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla natura giurisdizionale della CCEPS con specifico riferimento alla circostanza che il Ministero della Salute, che nomina due dei componenti la Commissione, è pacificamente ritenuto – dalla prevalente giurisprudenza di legittimità – litisconsorte necessario nei giudizi avanti alla Commissione stessa, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale “nella parte in cui” del suddetto art. 17 del d. lgs. C.p.S. n. 233 del 1946. La sentenza n. 215 del 2016, inoltre, ha dato modo alla Consulta di soffermarsi sui requisiti di “indipendenza” ed “imparzialità” caratterizzanti la figura e l'azione giudiziaria, nonché sul concreto significato della soggezione “soltanto alla legge” dell'autorità giudiziaria. In argomento, con specifico riferimento ai requisiti soggettivi ed oggettivi necessari alla qualificazione di “giudice” e “giudizio” nel processo costituzionale, cfr. A.M. NICO, *L'accesso e l'incidentalità*, in *www.gruppodipisa.it*, 1/2020, spec. 4 ss. Come sottolinea l'Autrice, proprio l'analisi del profilo soggettivo del giudizio costituzionale ha consentito alla Corte di escludere, con la sentenza n. 13 del 2019, che l'AGCM possa configurarsi quale “giudice”, in quanto carente del necessario requisito della “terzietà”.

³⁴ Sulla cui collocazione nel sistema delle fonti cfr. S. ROSSI, *Est modus in rebus*, cit., 15-22, il quale, all'esito di un'attenta ricostruzione dei rapporti ordinamentali intercorrenti tra fonti tipiche e regole deontologiche, osserva che “si conferma, anche nella pronuncia in commento, il riflesso dei legami tra codice deontologico e fonti tipiche dell'ordinamento che delinea un duplice meccanismo di riconoscimento che si sviluppa, attraverso un vettore formale, attraendo lo strumento in parola all'interno del generale sistema normativo, con l'effetto di renderlo parte integrante di esso e, al contempo, lungo un vettore sostanziale, lo pone in relazione dialettica al fine di delimitarne l'ambito di efficacia anche in relazione all'applicazione in sede giurisdizionale”, 21.

³⁵ Poco dopo, infatti, sempre al n. 6 del *cons. in dir.*, la Corte richiamerà una decisione dell'8 giugno 1991 della stessa CCEPS, organo di giurisdizione speciale, in cui, pronunciandosi su un ricorso avverso un provvedimento disciplinare adottato dalla Commissione di albo, essa affermò che “è sottratto al potere disciplinare dell'Ordine il

come è stato fatto notare, «anche un errore *in procedendo* o *in iudicando*, secondo le norme dei procedimenti amministrativi o giudiziari, può talora “ridondare” in lesione delle competenze costituzionali, soprattutto sotto il profilo della loro “menomazione”»³⁶.

Un simile sindacato della decisione adottata dalla Commissione di albo, unitamente ad un’ampia estensione del contraddittorio, potrebbe, tuttavia, generare un serio rischio di svilimento del tono costituzionale del conflitto. Invero, con riferimento alle ipotesi in cui ad essere impugnato è un atto giurisdizionale, la Consulta ha giustificato³⁷ questa sua decisione adducendo l’assoluta carenza di potere quale vizio inficiante l’atto adottato ed ivi impugnato, in quanto idoneo a menomare altrui attribuzioni costituzionali. I poteri della Corte sarebbero, così, destinati ad aumentare in presenza di un atto adottato in via del tutto “abusiva”, perché privo di substrato legislativo. Nell’ipotesi oggetto della pronuncia in commento, alla base del conflitto di attribuzione vi è un atto disciplinare – e non propriamente giurisdizionale – che, per le modalità con cui è stato emanato, è considerato lesivo della sfera di competenza regionale costituzionalmente garantita. Tuttavia, tanto in virtù dei parametri normativi richiamati (molti dei quali *sub* costituzionali), quanto delle ragioni addotte dalla Corte per censurarne la relativa adozione, il giudizio costituzionale rischia di tradursi in un improprio strumento di censura delle modalità di esercizio di una semplice funzione amministrativa, destinato a concludersi con l’annullamento dell’atto così adottato. Esito, quest’ultimo, che, secondo una parte della dottrina, potrebbe ridondare in un’impropria torsione della logica del conflitto intersoggettivo, il quale finirebbe «per atteggiarsi più come giudizio sulla legittimità di un atto che non come giudizio sulla correttezza di un rapporto»³⁸. In altre parole: è vero che la pronuncia sulla competenza deve riguardare i singoli atti di volta in volta impugnati, ma essa non può spingersi sino a delineare un ulteriore grado di giurisdizione.

In tal modo, non solo si produrrebbero considerevoli conseguenze sugli effetti del giudizio della Corte, ma si realizzerebbe un’ulteriore ipotesi confermativa della già rilevata

comportamento del medico riconducibile all’ambito di esercizio di mansioni o funzioni pubbliche e non riferibile ad attività svolte nell’interesse personale del professionista”.

³⁶ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 311.

³⁷ Sul punto, cfr. le sentenze c.d. gemelle nn. 87 ed 88 del 2012.

³⁸ Così, ancora, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 221.

“amministrativizzazione” dei conflitti intersoggettivi³⁹ e della costante decostituzionalizzazione del relativo parametro di giudizio.

³⁹ In tal senso, *ex multis*, cfr. R. BIN, *Il conflitto di attribuzione fra enti nel biennio 1993-1994 (aspetti sostanziali)*, in *Foro it.*, 1997, I, 1746 ss. Per un rigoroso inquadramento del conflitto di attribuzione e delle problematiche di tipo costituzionale ad esso connesse, cfr. le pregnanti riflessioni contenute in ID., *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, *passim*.