



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. III

(ESTRATTO)

ALESSANDRA PROZZO

**L'ESTENSIONE OGGETTIVA E SOGGETTIVA DEL CONFLITTO
DI ATTRIBUZIONI TRA ENTI:
LA SINDACABILITÀ DEGLI ATTI DEGLI ORDINI
PROFESSIONALI E L'AMMISSIBILITÀ DEL LORO INTERVENTO
NEL GIUDIZIO INNANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE**

23 DICEMBRE 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Alessandra Prozzo*

**L'estensione oggettiva e soggettiva del conflitto di attribuzioni tra enti:
la sindacabilità degli atti degli ordini professionali e l'ammissibilità del loro
intervento nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale****

ABSTRACT: *In the last few years, the features of the objective and subjective elements of the conflicts of attribution between the State and the Regions have changed as a result of the jurisprudence of the Constitutional Court which widened the range of enactments that can be challenged before it. The Court in its decision no. 259/2019 annulled an act adopted by a professional order and allowed its intervention in the trial. The paper analyzes the critical aspects of this decision.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La [sentenza n. 259 del 2019](#). L'ammissibilità del conflitto sulla base delle "funzioni" svolte dagli ordini professionali. – 3. *Segue*. La legittimazione degli ordini professionali ad "intervenire" in giudizio. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa.*

Negli ultimi anni si è assistito ad un incremento quantitativo e, soprattutto, "qualitativo"¹, dei giudizi per conflitti di attribuzione. A tale incremento corrisponde una costante evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, come sembra testimoniare la [sentenza n. 259 del 2019](#). La pronuncia definisce un conflitto di attribuzioni intersoggettivo e, se da un lato è collocabile nel solco della giurisprudenza costituzionale che già tendeva ad una "espansione"² del conflitto, dall'altro ha introdotto dei significativi elementi di novità che sembrano potersi riflettere, problematicamente, sulla complessiva dilatazione dei confini del giudizio sui conflitti costituzionali tra Enti.

Con questa decisione la Corte ha, in primo luogo, stabilito l'imputabilità allo Stato degli atti di un ordine professionale e, di conseguenza, ne ha ammesso la sindacabilità in sede di conflitto di attribuzioni, sviluppando in questa direzione un criterio incentrato sulle "funzioni" svolte da tali enti. In secondo luogo, la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento di un ordine professionale nel giudizio costituzionale.

Occorre premettere che gli aspetti innovativi – e problematici - della pronuncia sono diretta conseguenza della formulazione delle disposizioni, costituzionali e legislative, che con poca chiarezza regolano in generale entrambi i tipi di conflitti di attribuzione (interorganico e intersoggettivo)³.

Come sottolineato da autorevole dottrina, con specifico riferimento ai conflitti tra poteri dello Stato, infatti, l'incertezza che avvolge lo strumento attiene alla portata di "tutte le nozioni con le quali ha a che fare la teoria dei conflitti", nonché alla "mancanza pressoché completa di elementi teorici univoci"⁴. L'art. 134 Cost. e le disposizioni di cui agli artt. 37 ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87, in effetti, menzionano concetti – quali, ad esempio, "invasione di competenza", "potere dello

* *Dottoranda di Ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli studi Roma Tre.*

** *Contributo sottoposto a referaggio.*

¹ F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019.

² F.F. PAGANO, *La "massima espansione" del conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 3188.

³ In E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2019, 203, si ricorda che l'art. 134 Cost. è stato più volte definito "norma in bianco" proprio a causa dei suoi "profili di genericità e indeterminatezza".

⁴ R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, 1996, 1.

Stato”, “atto” – senza specificarli concretamente, cosicché proprio i “termini chiave del giudizio sui conflitti”⁵ risultano indefiniti.

Secondo alcuni autori, il legislatore non avrebbe meglio precisato gli elementi dei conflitti di attribuzione in quanto questi ultimi costituiscono uno strumento residuale, di “chiusura del sistema costituzionale, regolando ai sommi livelli i confini tra il mondo del diritto ed il mondo della politica”⁶. Proprio tale caratteristica non si concilierebbe con la precisione concettuale⁷, tanto che neanche la Corte ha fornito definizioni concrete dei concetti richiamati nelle disposizioni preferendo piuttosto adottare un approccio decisorio “caso per caso”, in modo da non correre il rischio di circoscrivere eccessivamente le possibilità di instaurare il giudizio e di compromettere così la sua funzione⁸.

La Corte, perciò, ha dovuto svolgere un’importante opera interpretativa con la quale ha individuato, volta per volta, quali soggetti potessero essere considerati “poteri dello Stato” e quali gli “atti” ad essi attribuibili suscettibili di produrre una “lesione di competenza” specificando i casi in cui quest’ultima fosse ravvisabile. È evidente, quindi, come la disciplina dei conflitti si arricchisca anche dell’interpretazione compiuta dalla giurisprudenza costituzionale.

Queste considerazioni possono essere estese anche ai conflitti di attribuzione intersoggettivi, rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale ha parimenti contribuito alla precisazione degli elementi che lo contraddistinguono sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

A questo proposito, la [sentenza n. 259 del 2019](#) ha concorso notevolmente all’evoluzione dello strumento, sebbene non sia esente da risvolti problematici di cui si dirà nel prosieguo.

2. La [sentenza n. 259/2019](#). L’ammissibilità del conflitto sulla base delle “funzioni” svolte dagli ordini professionali.

Il caso di cui alla [sentenza n. 259 del 2019](#) è stato originato dall’impugnazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, dell’atto dell’Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna con il quale si radiava dall’albo un medico per aver proposto e concorso ad adottare, in qualità di assessore regionale, una delibera della Giunta regionale sgradita all’Ordine professionale. La Regione ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti chiedendo alla Corte costituzionale l’annullamento di tale sanzione disciplinare, poiché l’Ordine con essa non avrebbe inteso colpire un comportamento del medico rilevante sul piano disciplinare, bensì la condotta politico-amministrativa dell’assessore, ledendo in tal modo le prerogative di quest’ultimo e, simultaneamente, quelle della Giunta regionale “in ragione del rapporto di immedesimazione organica dell’assessore con la stessa”, nella materia di potestà concorrente della tutela della salute⁹.

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna ed ha annullato il provvedimento che irrogava la sanzione nei confronti dell’assessore, in quanto ritenuto lesivo delle competenze regionali.

Tuttavia, occorre rilevare che l’art. 39 della l. n. 87/1953¹⁰ letteralmente prevede che possono essere oggetto del giudizio di attribuzioni solo gli atti adottati dallo Stato o dalle Regioni cosicché,

⁵ R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., 2

⁶ R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., 3. Per quanto riguarda i conflitti intersoggettivi, in particolare, si ritiene che questi costituiscano uno strumento residuale rispetto al giudizio di legittimità costituzionale in via principale, predisposto dall’ordinamento al fine di consentire la tutela da qualsiasi atto (diverso dalla legge), ritenuto lesivo di competenze costituzionalmente attribuite. In tal senso, A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 682.

⁷ R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., 4.

⁸ In tal senso, R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., 3.

⁹ [Corte cost., sent. n. 259 del 2019](#), punto 1 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Art. 39, comma 1, l. n. 87 del 1953: «Se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato.»

come anticipato in apertura, la Corte ha introdotto un criterio nuovo, portato ad ulteriori sviluppi con la pronuncia in oggetto, al fine di giustificare l'ammissibilità del conflitto. Tale criterio, però, sembra contrastare¹¹ con l'orientamento secondo il quale la nozione di "Stato" di cui all'art. 39 l. n. 87/1953, relativo ai conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, debba intendersi riferibile alle stesse articolazioni di esso che costituiscono i "poteri dello Stato"¹². In base al suddetto orientamento, infatti, la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzioni – sia esso tra poteri dello Stato o tra enti – è riservata agli stessi soggetti individuati dall'art. 37 della l. n. 87/1953 relativamente al conflitto interorganico, ossia agli "organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali". Dunque, sarebbero legittimati al conflitto solo gli organi che, secondo quanto specificato dalla giurisprudenza della Corte relativa alla disposizione in esame, siano almeno menzionati dalla Costituzione, la cui sfera di attribuzioni sia stabilita da norme costituzionali¹³ e che compiano atti in posizione di autonomia ed indipendenza, esprimendo proprio tali organi la volontà definitiva del potere cui appartengono. Gli ordini professionali, invece, non sono richiamati nel testo della Costituzione e, di conseguenza, non godono di una sfera di attribuzioni costituzionalmente individuata; non si tratterebbe, quindi, di soggetti ascrivibili alla nozione di potere dello Stato ed i loro atti non sembrano poter costituire oggetto di conflitto di attribuzione.

Nel caso di cui alla [sentenza n. 259 del 2019](#), pertanto, trattandosi di un atto adottato da un soggetto non qualificabile quale "potere dello Stato", la Corte ha dovuto ricorrere ad un criterio diverso per affermarne l'imputabilità, ossia considera le "funzioni pubbliche" svolte dall'ente che lo ha adottato e, sulla base di ciò, stabilire l'ammissibilità del conflitto. Secondo la Corte, infatti, il provvedimento sanzionatorio adottato dall'Ordine dei medici è riferibile allo Stato in quanto gli ordini professionali costituiscono enti pubblici non economici preposti dallo Stato stesso a garanzia del "corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività"¹⁴. Ad essi, quindi, lo Stato ha affidato la protezione di un interesse pubblico che ha una "dimensione nazionale", unitaria ed inerente, per quanto riguarda l'Ordine dei medici, alla tutela della salute.

In questo modo, la Corte sembra operare una distinzione tra la nozione di "potere dello Stato" e quella di "Stato" di cui, rispettivamente, agli artt. 37 e 39 della l. n. 87/1953: nella prima rientrerebbero gli organi riferiti allo Stato-persona, cioè all'organizzazione autoritaria centralizzata e giuridicamente personificata¹⁵, mentre nella seconda sarebbe ricompreso anche lo Stato come "sistema ordinamentale", comprensivo degli enti pubblici "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"¹⁶. L'accezione di "Stato" di cui all'art. 134 Cost., quindi, sarebbe più ampia qualora impiegata "nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale"¹⁷, in quanto comprenderebbe il "sistema ordinamentale"¹⁸ complessivo quale "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."¹⁹

¹¹ F.F. PAGANO, *La "massima espansione"*, cit., 3194, afferma che la Corte "sembra superare" tale precedente orientamento.

¹² E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 224.

¹³ Il parametro secondo la giurisprudenza costituzionale può essere costituito anche da leggi e decreti legislativi purché immediatamente attuativi o integrativi della Costituzione.

¹⁴ [Corte cost., sent. n. 259 del 2019](#), punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁵ E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 241

¹⁶ [Corte cost., sent. n. 31 del 2006](#), punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ [Corte cost., sent. n. 31 del 2006](#), punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ [Corte cost., sent. n. 72 del 2005](#), punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ [Corte cost., sent. n. 31 del 2006](#), punto 2 del *Considerato in diritto*. La Corte aveva già adottato una motivazione analoga nella [sent. n. 313 del 2001](#), ove aveva ammesso la sindacabilità di atti e comportamenti dell'ANAS in quanto sarebbe "un ente strumentale dello Stato, al quale lo stesso Stato aveva in precedenza affidato la gestione delle strade statali e di tutti i rapporti relativi alle stesse". Si tratterebbe quindi di un "ente facente parte del sistema ordinamentale statale", pertanto gli atti da esso posti "sono - sul piano dei rapporti Stato-Provincia autonoma -

Tuttavia, ai fini dell'ammissibilità del conflitto di attribuzione, riferire un atto allo Stato sulla base del fatto che chi lo adotta svolge "funzioni pubbliche di tutela di interessi pubblici unitari", appare un'operazione foriera di notevoli incertezze. Infatti, data la complessità del sistema ordinamentale dello Stato, difficilmente si potrebbe negare che un ente eserciti funzioni "inerenti" ad un "interesse pubblico unitario" o riconducibili alla "sfera di competenza statale", trattandosi di concetti dal contenuto assai vasto e non facilmente delimitabile.

3. Segue. *La legittimazione degli ordini professionali ad "intervenire" in giudizio.*

Ulteriori dubbi sorgono con riferimento all'ammissibilità dell'intervento dell'Ordine dei medici nel giudizio relativo al conflitto di attribuzioni di cui alla [sentenza n. 259 del 2019](#), sostenuta sulla base dell'art. 25, comma 2, delle Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, alla cui stregua "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", e delle proprie [sentenze nn. 252 del 2013](#) e [43 del 2019](#).

In primo luogo, infatti, gli ordini professionali non sembrano rientrare appieno nella disposizione di cui all'art. 25 N.I., trattandosi di enti sottoposti alla vigilanza ministeriale e dunque privi del requisito di "indipendenza"²⁰ ivi previsto²¹.

imputabili allo Stato, che ne mantiene la titolarità, e sono suscettibili di essere impugnati con ricorso per conflitto di attribuzione".

²⁰ In tal senso, F. SICURO, *I profili processuali e sostanziali del conflitto di attribuzione tra Enti nella sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2019*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 4/2020, 260.

²¹ Gli ordini professionali sono espressamente previsti dall'art. 2229 c.c. e, come riportato da M. CHIARELLI, *Concorrenza e professioni. Stato e mercato nella regolazione dei servizi professionali*, 2018, sono qualificabili come "enti pubblici non economici di tipo associativo ad appartenenza obbligatoria ed esponenziali degli interessi di un gruppo professionale". Tali enti, "tipicamente fondati sulla base associativa costituita dagli appartenenti a ciascuna delle professioni", sono preesistenti allo Stato; quest'ultimo se ne è poi avvalso al fine di garantire l'interesse pubblico al corretto svolgimento di alcune attività professionali ed ha attribuito loro potestà pubblicistiche quali la tenuta degli albi ed il controllo della condotta dei professionisti. Allo stesso tempo, tuttavia, gli ordini professionali, essendo posti anche a tutela degli interessi della stessa categoria professionale di riferimento, svolgono una "funzione esponenziale" di tali collettività e, perciò, si contraddistinguono per la loro "vocazione rappresentativa" anche nei confronti delle Istituzioni. Pertanto, in ragione della loro base associativa, peraltro ribadita dal legislatore (l. n. 247/2012, d.lgs. 139/2005) e, al contempo, del rilievo pubblicistico delle funzioni da essi svolte, hanno "carattere bivalente": da un lato, infatti, potendo adottare atti incidenti in via autoritativa sulla sfera giuridica altrui, "sono riconosciuti dal legislatore come veri e propri enti pubblici", dall'altro "continuano ad essere conformati come enti esponenziali di ciascuna delle categorie professionali interessate, e, quindi, come associazioni, organizzazioni proprie di determinati appartenenti all'ordinamento giudico generale". Per questo motivo gli ordini professionali, pur essendo i loro atti soggetti alla disciplina legislativa generale, godono di una "naturale autonomia che costituisce il riflesso della loro natura associativa" e che si declina sul piano normativo, giurisdizionale (autodichia), amministrativo, organizzativo, finanziario e contabile. In virtù di ciò, gli ordini professionali non sono soggetti al controllo di gestione della Corte dei conti (Cass., sent. n. 21226 del 14 ottobre 2011) e non sono inseriti "gerarchicamente nella struttura statale né sono soggetti ai poteri di nomina e controllo dello Stato". Sotto tale aspetto, inoltre, l'A. precisa che nell'ordinamento italiano non esiste una definizione unitaria di pubblica amministrazione, dovendosi piuttosto parlare di "pubbliche amministrazioni", e che lo stesso d.lgs. n. 165/2001, nonostante all'art. 2 annoveri tra esse "tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali", non si applica agli ordini professionali ma determina a loro carico "solo l'obbligo di adeguamento ai principi che vi sono contenuti".

Tuttavia, come riportato dall'A., secondo altra parte della dottrina la circostanza che gli ordini professionali siano enti pubblici trasforma l'interesse professionale da essi tutelato in interesse pubblico ma, trattandosi di enti esponenziali di una specifica categoria professionale e perciò posti a tutela di "interessi pubblici particolari", costituiscono "enti pubblici della categoria di quelli autonomi o indipendenti". Tale "pubblicizzazione degli interessi", peraltro, si verifica solo quando "l'esercizio di una determinata professione assume rilevanza pubblica, poiché altrimenti il gruppo professionale più o meno organizzato, rimane interamente nel campo del diritto privato, o come ente privato o come associazione riconosciuta".

Altri invece ritengono che gli ordini professionali siano enti "strumentali" allo Stato, da esso posti a tutela dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione e, a tal fine, dotati anche di poteri imperativi.

Il richiamo all'art. 25, comma 2, N.I., inoltre, non sembra del tutto pertinente ove si considerino le ragioni che hanno determinato l'adozione della disposizione. Quest'ultima²², infatti, è stata introdotta nel 2004 per garantire all'autorità giudiziaria la possibilità di intervenire, in via autonoma dal Governo, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni aventi ad oggetto provvedimenti giurisdizionali. Tale esigenza era determinata dal fatto che, nei casi in cui una Regione avesse proposto ricorso per conflitto di attribuzione impugnando un atto giurisdizionale, la posizione del giudice non avrebbe potuto trovare efficace difesa da parte del Governo.

Questi, in effetti, avrebbe interessi per lo più confliggenti con quelli dell'autorità giurisdizionale che dovrebbe difendere²³, tanto che autorevole dottrina ritiene che in questi casi il conflitto sia solo formalmente tra enti ma, nella sostanza, tra poteri dello Stato²⁴. In taluni giudizi, infatti, il Governo non si era neanche costituito facendo mancare ogni possibilità di difesa all'autorità giurisdizionale cosicché quest'ultima, in conseguenza della sentenza sfavorevole della Corte, aveva sollevato un secondo conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, questa volta contro il Governo.

In quelle occasioni, gli stessi giudici costituzionali avevano sottolineato che "l'esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari"²⁵ non poteva essere adeguatamente soddisfatta dall'ordinamento vigente in quanto esso "non fornisce indicazioni sufficienti circa il modo di colmare la lacuna"²⁶.

Secondo la Corte, quindi, era necessario un intervento "in via normativa" del legislatore, non essendo possibile ovviare alla carenza "in via di interpretazione e applicazione dell'ordinamento vigente"²⁷.

Data l'inerzia del potere legislativo, però, la Corte costituzionale nel 2004 ha ritenuto opportuno adoperarsi autonomamente modificando le N.I. ed esercitando i propri "poteri *lato sensu* normativi, introducendo *ex novo* una regola processuale che potrebbe fornire una soluzione al problema della rappresentanza del potere giudiziario nei conflitti intersoggettivi"²⁸.

²² L'art. 25 N.I. riproduce l'art. 27 delle precedenti N.I. adottate con delibera 10 giugno 2004.

²³ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2019, 508; G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche.*, in *Foro it.* 1992, I, 333, evidenzia la "vistosa contraddizione di un potere giudiziario che viene contestato, in quanto potere indipendente dello Stato, da una regione e deve essere rappresentato in giudizio dal Presidente del Consiglio dei ministri".

²⁴ A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2019, 349; G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri*, cit., 334.

²⁵ [Corte cost., sent. n. 70 del 1985](#).

²⁶ [Corte cost., sent. n. 309 del 2000](#), punto 2.1 del *Considerato in diritto*. La Corte ha precisato che anche qualora dettasse essa stessa "una disciplina relativa alle procedure da seguire e ai poteri esercitabili dall'organo giudiziario interessato", tale disciplina "verrebbe necessariamente a configurarsi come la predisposizione *ex novo* di un complesso di regole che non può che essere posto nella sede competente a dettare norme nella materia dei giudizi costituzionali". Per tale ragione, in quel caso la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dal Sostituto Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Bolzano. A questo proposito G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 172, ha osservato che la Corte, richiamando i suoi poteri di approvare un'ideale disciplina sul punto, abbia "ripreso con la sinistra quello che aveva appena dato con la destra, perché rimane difficile per il legislatore (ordinario o costituzionale) intervenire in un ambito dove il giudice costituzionale auspica un rimedio in via normativa, per il quale esso stesso si ritiene competente a procedere".

²⁷ [Corte cost., sent. n. 309 del 2000](#), punto 2.1 del *Considerato in diritto*. L. AZZENA, *La questione della rappresentanza degli interessi dell'ordine giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile l'intervento del legislatore?*, in *Foro it.* 2001, I, 19, rileva come in quel caso la "pronuncia (definitiva) di inammissibilità sia motivata con la necessità di rispettare la discrezionalità del legislatore (e non, come più spesso avviene, con il riscontro del difetto del presupposto oggettivo o soggettivo)". Infatti "la sentenza (...) da un lato, pone il principio per cui l'interesse ad un'autonoma rappresentazione delle proprie ragioni da parte della magistratura è meritevole di tutela, dall'altro invita il legislatore ad intervenire, con un monito dai toni pacati, che non contiene alcun «comandamento» (quantomeno) espresso".

²⁸ T. GIOVANNETTI, *I soggetti esclusi nei conflitti di attribuzione*, in R. Pinardi (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., 39.

Lo scopo della modifica delle N.I.²⁹ era quindi quello di permettere al potere giudiziario di intervenire nel processo per meglio supportare davanti alla Corte costituzionale i provvedimenti giurisdizionali adottati, esponendo direttamente le motivazioni su cui si fondano. In altre parole, la *ratio* della modifica della disposizione delle N.I. non consisteva nell'estensione della facoltà di intervenire nel giudizio a qualsiasi autorità, bensì soltanto ad un altro potere dello Stato che, altrimenti, non avrebbe avuto modo di esercitare una difesa effettiva³⁰.

A tal proposito, anche il rinvio alle [sentenze nn. 252 del 2013](#) e [43 del 2019](#) contenuto nella [sentenza n. 259 del 2019](#) non sembra idoneo a giustificare l'applicabilità dell'art. 25 N.I. in favore dell'Ordine. In dette pronunce, infatti, la disposizione era stata applicata per ammettere l'intervento della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti la quale, contrariamente agli ordini professionali, ha funzioni assimilabili a quelle di un pubblico ministero, ossia di un potere dello Stato, ed è indubbiamente "indipendente dal Governo", conformemente a quanto presupposto dall'art. 25 N.I. In dette pronunce, poi, l'applicazione dell'art. 25 N.I. era giustificata dalla circostanza che si trattava proprio di un'autorità giurisdizionale, ossia di un soggetto per la tutela del quale erano state modificate le N.I.

Il rinvio alle suddette pronunce, inoltre, non pare del tutto appropriato nella parte in cui la Corte, pur riconoscendo espressamente l'ammissibilità dell'"intervento" dell'Ordine, riporta la propria affermazione secondo la quale dalla notificazione del ricorso deriva la legittimazione passiva nel processo³¹. Sebbene, infatti, la Corte qualifichi espressamente quello dell'Ordine quale "intervento", il riferimento al concetto di "legittimazione passiva" contenuto nel richiamato passaggio della [sentenza n. 43 del 2019](#) appare ambiguo³².

La notificazione del ricorso relativo al conflitto di attribuzione, invero, sembra orientata non già a conferire automaticamente la legittimazione passiva al soggetto destinatario quanto, piuttosto, a rendergli conoscibile l'esistenza del giudizio e ad aprirgli il contraddittorio³³ consentendogli, tutt'al

²⁹ Con delibera del 10 giugno 2004 all'art. 27 N.I. (riprodotto dall'attuale art. 25 N.I.) è stata inserita la previsione per cui "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".

³⁰ La non riferibilità della disposizione agli ordini professionali sembra suffragata anche dal fatto che l'art. 25, comma 2, N.I. si riferisce agli "organi", termine già utilizzato per i "poteri dello Stato". Nel senso che la notifica dell'atto introduttivo del ricorso è prevista quando il conflitto tra enti includa un conflitto fra organi A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Editoriale scientifica, 2019, 284, 289.

³¹ [Corte cost., sent. n. 259 del 2019](#), punto 3 del *Considerato in diritto*: "Questa Corte ha, di recente, sottolineato che, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dalla Regione nei confronti dello Stato, l'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale «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»» ([sentenza n. 43 del 2019](#)), di organi dello Stato dotati di autonomia e di soggettività, «sì da legittimarli passivamente nel processo ([sentenza n. 252 del 2013](#))» ([sentenza n. 43 del 2019](#)). E ciò «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» ([sentenza n. 252 del 2013](#))".

³² Nella [sentenza n. 43 del 2019](#), peraltro, la Corte richiama la [sentenza n. 252 del 2013](#) attribuendole conclusioni più ampie di quelle effettivamente da essa deducibili. Nella [sentenza n. 252 del 2013](#) la Corte infatti si limita ad affermare che l'art. 25, comma 2, N.I. conferisce agli "organi indipendenti dal Governo" destinatari della notificazione "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". La Corte costituzionale, quindi, aveva ricavato dalla disposizione soltanto la facoltà della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di intervenire in giudizio, senza nulla dire in ordine alla legittimazione passiva. Tuttavia, nella [sentenza n. 43 del 2019](#) la Corte va oltre e, citando [la sent. del 2013](#), afferma che l'art. 25, comma 2, N.I. non prevedrebbe una "semplice *litis denuntiatio*" bensì "l'evocazione in giudizio di un organo dello Stato dotato di autonomia, in quanto non dipendente dal Governo, e di soggettività, sì da legittimarlo passivamente al processo". Tale ultima conclusione sembra essere tratta in modo pressoché automatico, mancando una specifica motivazione sul punto. Infatti non è chiaro come dalla notificazione del ricorso derivi la legittimazione passiva di soggetti diversi da quelli legislativamente previsti, tanto più che nella [sentenza n. 252 del 2013](#) si parla di "facoltà di intervento", non di legittimazione passiva.

³³ G. GRASSO, *Autorità amministrative indipendenti e conflitti intersoggettivi*, in R. Pinardi (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Giappichelli, 2007, 184, "su tale obbligo di notificazione (...) non si

più, di intervenire in giudizio³⁴; la legittimazione attiva e passiva, al contrario, resta in capo alle Regioni ed allo Stato³⁵.

Dal riconoscimento della legittimazione passiva, inoltre, in astratto non potrebbe non derivare l'attribuzione della legittimazione attiva ma questa, per lo Stato, è riservata dall'art. 39 della l. n. 87/1953 al Presidente del Consiglio dei ministri o a un Ministro da lui delegato e non potrebbe essere estesa a soggetti diversi in quanto l'atto di promovimento del ricorso è considerato "politico", presupponendo valutazioni riservate al Governo o alla Giunta³⁶. Una simile estensione della legittimazione, quindi, sembrerebbe scontrarsi con quanto positivamente previsto dalla legge³⁷ e rischierebbe altresì di causare un imprevedibile aumento del contenzioso costituzionale³⁸.

A fronte di ciò, il riferimento al concetto di legittimazione passiva contenuto nella [sentenza n. 259 del 2019](#) si presenta tanto più problematico ove si consideri che, nel caso di specie, la Presidenza del Consiglio dei ministri non si è neppure costituita, sicché il contraddittorio si è instaurato concretamente solo tra l'Ordine dei medici, la Regione e l'assessore destinatario del provvedimento. Pertanto, data la contumacia della Presidenza del Consiglio dei ministri, sembra che soggetti diversi da quelli previsti dalla l. n. 87/1953 siano divenuti, in sostanza, le parti del conflitto,

innesta automaticamente né un diritto dell'autorità diversa da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo ad essere parte del conflitto, né un diritto delle medesime ad intervenire in giudizio".

³⁴ R. ROMBOLI, in *Foro it.*, 2007, I, 703, rileva le problematiche che derivano dalla formulazione del comma 2 dell'art. 27, N.I.: "Il nuovo art. 27, 2° comma, delle norme integrative (...) pone certamente una serie di problemi che dottrina e giurisprudenza non mancheranno di esaminare (effetti ed efficacia dell'obbligo di ulteriore notifica, la nozione di «autorità diverse da quelle di governo e da quelle dipendenti dal governo», solo per dirne alcuni)".

³⁵ In tal senso, G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, 493 ss.: "Stato e Regioni sono attivamente e passivamente legittimati al conflitto anche in relazione ad atti imputabili (non già a loro rispettivi organi strettamente intesi, ma) a soggetti ulteriori, purché riconducibili ai rispettivi 'sistemi ordinamentali', come nel caso degli enti in senso lato 'strumentali' o delle agenzie e autorità indipendenti", e T. GIOVANNETTI, *I soggetti esclusi nei conflitti di attribuzione*, in R. Pinardi (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., 27, che distingue tra "legittimazione a sollevare un conflitto o a resistervi" e "facoltà di un soggetto di partecipare ad un processo costituzionale da altri avviato", in quanto relativi, rispettivamente, alla "definizione della nozione di «parte», ricorrente o resistente" ed alla "legittimazione a partecipare al contraddittorio". L'A. rileva inoltre come la tendenza della Corte sia verso "un'apertura del processo, tanto sul fronte dei soggetti legittimati ad instaurare il conflitto, quanto sul fronte dei soggetti ammessi al contraddittorio".

In passato, invece, come osservato da G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, cit., 159, la Corte, aveva circoscritto rigidamente i presupposti di accesso al conflitto, cosicché in alcuni casi era stata costretta ad ammettere una "partecipazione implicita di soggetti non direttamente legittimati nel conflitto tra enti" di modo che, pur dichiarando l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di tali soggetti, nella motivazione aveva comunque considerato gli argomenti da essi adottati, quasi come se fossero "contraddittori occulti" (ad esempio, [Corte cost., sentt. nn. 738 del 1988](#) e [162 del 1990](#)).

³⁶ A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, cit., 304.

³⁷ Ove interpretato nel senso di estendere la legittimazione a soggetti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge, l'art. 25 N.I. derogherebbe ad essa, ma ciò non sembra possibile in quanto le suddette Norme Integrative sono state adottate con una deliberazione (7 ottobre 2008) della Corte costituzionale e, dunque, non possiedono la forza attiva necessaria per derogare ad una disposizione di rango legislativo quale l'art. 39 l. n. 87 del 1953, alla cui stregua "il ricorso è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa". L'art. 25 N.I., invece, dovrebbe essere interpretato in senso conforme alle fonti gerarchicamente sovraordinate, potendo tali Norme Integrative disporre validamente solo entro gli spazi lasciati vuoti dal legislatore e, soprattutto, dovrebbe essere interpretato alla luce delle circostanze che ne hanno determinato l'adozione.

³⁸ Per quanto concerne la legittimazione ad agire, si segnala la peculiarità del recente ricorso promosso dal Codacons (pubblicato in *G.U.* n. 19 del 6-5-2020) "in via suppletiva". Il Codacons ha impugnato in sede di conflitto intersoggettivo alcuni atti delle Regioni Veneto e Lombardia poiché si porrebbero in contrasto con le misure adottate dal Governo centrale nella gestione dell'emergenza Covid-19. L'associazione da una parte ritiene di essere legittimata al conflitto in quanto titolare di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita», dall'altra sembra superare l'ostacolo costituito dal fatto di non essere qualificata come "potere dello Stato" ([Corte cost., ord. n. 256 del 2016](#)) asserendo di essere legittimata, in quanto ente esponenziale, ad adire la Corte in sede di conflitto intersoggettivo "in via suppletiva", ossia a fronte dell'inerzia dello Stato nel reagire a provvedimenti lesivi della propria sfera di attribuzioni. Nel ricorso, poi, si afferma che il soggetto originariamente titolare potrebbe in qualsiasi momento "recuperare l'inerzia assumendo in proprio la titolarità del conflitto".

operazione questa che richiederebbe quantomeno una previa modifica delle disposizioni legislative e delle N.I.³⁹

4. Conclusioni.

La [sentenza n. 259 del 2019](#) si inserisce nel solco della giurisprudenza costituzionale che già da tempo ha esteso l'ammissibilità del conflitto ai casi in cui siano stati impugnati atti adottati da soggetti molto eterogenei⁴⁰. Tuttavia, essa sembra rispondere non tanto all'esigenza di ristabilire il quadro di attribuzioni delineato dalla Costituzione a fronte di un atto invasivo, bensì a quella di apprestare giustizia al caso concreto.

La pronuncia, infatti, censura un provvedimento che l'Ordine dei medici non poteva adottare per carenza di potere, in quanto sanzionatorio di un atto compiuto dal soggetto in qualità di assessore regionale, non di medico.

Pertanto, stante l'evidente illegittimità dell'atto, pare che la Corte costituzionale abbia fatto propria la preminente esigenza di annullarlo e di espungerlo dall'ordinamento⁴¹.

A tale scopo, tuttavia, si è resa necessaria un'operazione interpretativa della Corte che incidesse sugli elementi essenziali del conflitto: i giudici della Corte, infatti, al fine di rendere da essa

³⁹ In dottrina è stato osservato che l'estensione della legittimazione passiva richiederebbe una previa revisione costituzionale poiché, ex art. 134 Cost., gli enti che possono essere parti dei conflitti di attribuzione intersoggettivi sono solo lo "Stato" e le "Regioni". Per evitare di ricorrere al procedimento di revisione, secondo taluno si potrebbe scindere la "competenza in materia di conflitti" dall'attitudine ad essere parte del relativo giudizio, conferendo all'organo concretamente coinvolto nel singolo caso la rappresentanza processuale dello Stato; in questo modo non sarebbe infatti necessario modificare le disposizioni che identificano le parti del giudizio. A tal fine, inoltre, sarebbe necessaria una modifica sia delle N.I. che della legge: C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giur. cost.*, 2000, 3027, "Si potrebbe guardare alla sostanza dei rapporti in gioco e (con una modifica della disciplina legislativa ordinaria e dell'art. 27 n.i.) attribuire la competenza, invece che all'organo istituzionalmente rappresentativo dello Stato, all'organo di volta in volta coinvolto. A quest'organo spetterebbero il potere di azione e di difesa e la rappresentanza processuale, *nel singolo caso*, dello Stato. Si tratterebbe di una «deviazione» parziale della logica del conflitto tra enti verso quella del conflitto tra poteri, che si potrebbe ben giustificare in base all'osservazione che, se formalmente sono sempre in gioco le sfere complessive di attribuzioni dei due enti, sostanzialmente la Regione «viene in contatto» di volta in volta con un singolo ramo dell'amministrazione o con un singolo organo indipendente. Non sembra necessario, dunque, stravolgere la logica del conflitto fra enti, sostituendo allo Stato, come parte del conflitto, i singoli rami dell'amministrazione o i singoli organi indipendenti: il che, fra l'altro, implicherebbe una revisione costituzionale. Il problema della rappresentanza dello Stato si può risolvere «agendo», anziché sulla parte del giudizio, sull'organo competente a deliberare il ricorso o la costituzione e dotato di rappresentanza processuale: tale organo può essere variabile. Il vantaggio starebbe nell'attribuire la competenza in materia all'organo titolare della funzione incisa dal conflitto regionale (o dall'atto regionale), e, quindi, più adatto a difenderla".

⁴⁰ La Corte, ad esempio, aveva ritenuto sindacabili note della Banca d'Italia ([sent. n. 102 del 1995](#), ove però la Corte non si è posta proprio il problema della sindacabilità dell'atto e ha dichiarato estinto il ricorso), atti e comportamenti dell'ANAS ([sent. n. 313 del 2001](#)), atti dell'Agenzia delle entrate ([sentt. nn. 288 del 2004](#) e [72 del 2005](#)) e dell'Agenzia del Demanio ([sent. n. 31 del 2006](#)).

⁴¹ Come osservato da S. ROSSI, *Est modus in rebus. Note a margine della sentenza n. 259/2019 della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 4 marzo 2020, 212, inoltre, la Corte con la pronuncia in esame avrebbe evitato il rischio che la sanzione verso l'assessore si riverberasse "– nei termini di una possibile sottoposizione a procedimento disciplinare – su tutti gli operatori sanitari che avessero contribuito a dare attuazione all'atto amministrativo contestato dall'ordine provinciale, potendosi prefigurare, a causa di una 'obiezione di coscienza' deontologicamente imposta, interruzioni e malfunzionamenti dei servizi sanitari ordinari e di emergenza, con conseguente pregiudizio per il diritto alla salute degli utenti. Ad un secondo livello 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".

sindacabile un novero maggiore di atti, ha ampliato la nozione di “Stato” di cui all’art. 134 Cost. “nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale” stabilendo l’imputabilità allo Stato degli atti adottati da enti pubblici sulla base di un criterio che, essendo basato sulle “funzioni” da essi svolte, pare eccessivamente ampio e dunque suscettibile di determinare un’estensione del conflitto ad organi legati da un tenue rapporto con lo Stato.

Inoltre, è stato necessario forzare il requisito necessario per l’instaurazione del giudizio costituito dalla sussistenza del “tono costituzionale” del conflitto e che, tuttavia, rappresenta lo “strumento privilegiato per individuare il *proprium* del giudizio costituzionale”⁴². L’oggetto del giudizio, infatti, nel caso di specie è costituito dall’attribuzione del potere di adottare il provvedimento disciplinare della radiazione dall’albo, mentre la lesione lamentata dalla Regione attiene ad una materia di potestà concorrente, la “tutela della salute”, che, tuttavia, sembra venire in rilievo solo in modo indiretto, “mediato”⁴³. Come evidenziato in dottrina, in effetti, la sanzione censurata “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”⁴⁴.

Per di più, sembrerebbe che la Corte abbia effettuato “una vera e propria ricognizione degli *errores in procedendo* ed *in iudicando* in cui sarebbe incorso l’Ordine dei medici” svolgendo “un esame particolarmente stringente dell’*iter* logico-motivazionale seguito dalla Commissione di albo”⁴⁵ e spingendosi nel merito del provvedimento da esso adottato. Di conseguenza, anche in forza dell’estensione del contraddittorio ammessa dalla Corte, è ravvisabile un “serio rischio di svilimento del tono costituzionale del conflitto”⁴⁶.

Tali operazioni interpretative, però, sembrano costituire delle forzature difficilmente compatibili con la disciplina dello strumento nonché con il carattere residuale dello stesso che impone che il conflitto di attribuzioni non possa costituire una sede alternativa o ulteriore a quella realmente competente a censurare l’atto impugnato⁴⁷.

Nel caso della [sentenza n. 259 del 2019](#), infatti, l’ordinamento, per far valere l’illegittimità del provvedimento sanzionatorio adottato dall’Ordine, prevede che possa essere promosso ricorso alla Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie (CCEPS). Proprio l’esistenza di un diverso rimedio idoneo a garantire l’annullamento di un atto illegittimo, dunque, rende l’instaurazione del giudizio di attribuzione difficilmente compatibile con il carattere “residuale” dello strumento stesso. Inoltre, nel caso in questione tale ricorso era stato già proposto e pendeva giudizio dinanzi alla CCEPS⁴⁸. In virtù di ciò, peraltro, la pronuncia potrebbe inserirsi solo problematicamente sulla scia della giurisprudenza costituzionale che, data l’insufficienza degli strumenti predisposti dall’ordinamento a garanzia della legittimità costituzionale, ha esteso il sindacato della Corte al fine di non lasciare residue “zone franche” dal controllo di conformità a Costituzione⁴⁹.

⁴² G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, cit., 17.

⁴³ 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, 485.

⁴⁴ F. FABRIZZI, *Un conflitto decostituzionalizzato*, cit., 485.

⁴⁵ F. SICURO, *I profili processuali*, cit., 265.

⁴⁶ F. SICURO, *I profili processuali*, cit., 266.

⁴⁷ Criterio, da ultimo, rigidamente applicato dalla Corte costituzionale nell’[ordinanza n. 84 del 2020](#).

⁴⁸ Tuttavia, il rischio che il provvedimento non venisse censurato dalla CCEPS e che, pertanto, restasse efficace, sembrerebbe poco attuale ove si consideri che, come riportato dalla stessa Corte al punto 6 del *Considerato in diritto*, in altre occasioni la Commissione aveva affermato che “è sottratto al potere disciplinare dell’Ordine il comportamento del medico riconducibile all’ambito dell’esercizio di mansioni o funzioni pubbliche e non riferibile ad attività svolte nell’interesse personale del professionista» (decisione n. 16 dell’8 giugno 1991), né all’attività professionale in genere (decisione n. 41 del 21 febbraio 2000)”.

⁴⁹ Proprio tale esigenza aveva già spinto la Corte costituzionale ad interpretare estensivamente i concetti di “atto” e di “lesione di competenza” di cui all’art. 39 della l. n. 87 del 1953 nel senso di ammettere la sindacabilità anche di comportamenti omissivi e di lesioni della competenza lamentate non solo nella forma della *vindicatio potestatis*, ma anche della semplice menomazione della potestà medesima, ed era stata avvertita anche in relazione ai giudizi di

Tale circostanza, considerata unitamente al fatto che la Corte, nella pronuncia di cui trattasi, abbia compiuto valutazioni sul merito⁵⁰ del provvedimento sanzionatorio adottato dall'Ordine, ricorrendo anche a parametri di livello *sub* costituzionale⁵¹, potrebbe far sì che i soggetti destinatari di un provvedimento illegittimo adottato dall'ordine professionale cui appartengono dispongano di possibilità di tutela disomogenee. Infatti, analogamente a quanto già evidenziato in dottrina⁵² riguardo a casi di conflitto di attribuzione tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali adottati nei confronti di consiglieri regionali sottoposti a procedimento penale o contabile, qualora i professionisti destinatari del provvedimento adottato dall'ordine di appartenenza siano anche consiglieri regionali, avrebbero a disposizione rimedi più "ampi" rispetto ad altri professionisti che non ricoprano tale carica. "In un campo dove è sottile il confine tra la politica e il diritto"⁵³, in effetti, i consiglieri regionali potrebbero influenzare la scelta delle Regioni di ricorrere – o meno – alla Corte costituzionale.

Inoltre, sembrerebbe che al fine di garantire adeguatamente il principio del contraddittorio, l'intervento in giudizio dell'Ordine sia stato ammesso sulla base di un'interpretazione dell'art. 25 N.I. che ha incluso nel suo ambito di applicazione anche soggetti diversi, tuttavia, da quelli che parrebbero individuabili in base un'interpretazione letterale e storicamente orientata della disposizione.

In definitiva, gli elementi di novità contenuti nella [sentenza n. 259 del 2019](#) non sembrano esenti da problematiche: sebbene la scarsa precisione delle disposizioni costituzionali e legislative in materia di conflitti di attribuzioni legittimi e, anzi, renda ancor più necessaria l'opera interpretativa della Corte costituzionale, quest'ultima, nel caso di specie, sembra distaccarsi notevolmente dal dato normativo.

L'"espansione" del conflitto attuata dalla Corte con la sentenza in esame, pertanto, superando i presupposti previsti dalle disposizioni legislative e costituzionali che ad esse rinviano, sembra difficilmente giustificabile sulla base della disciplina normativa dello strumento, con il rischio di un significativo scostamento da quanto positivamente stabilito dall'ordinamento.

legittimità costituzionale. A tal proposito, infatti, la giurisprudenza aveva ritenuto opportuno ampliare la nozione di "giudice *a quo*" ai fini della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale (da ultimo, [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#)).

⁵⁰ [Corte cost., sent. n. 259 del 2019](#), punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁵¹ F. SICURO, *I profili processuali*, cit., 266, rileva che "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", il che "potrebbe ridondare in un'impropria torsione della logica del conflitto intersoggettivo" verso quella del giudizio sulla legittimità di un atto invece che sulla correttezza di un rapporto, concretizzando "un'ulteriore ipotesi confermativa della già rilevata 'amministrativizzazione' dei conflitti intersoggettivi e della costante decostituzionalizzazione del relativo parametro di giudizio".

⁵² G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, cit., 177.

⁵³ G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, cit., 177.