



Rivista N°: 1/2025  
DATA PUBBLICAZIONE: 24/02/2025

AUTORE: Alessia Fonzi\*

## AUTONOMIA REGIONALE ED ESERCIZIO DEL POTERE GIURISDIZIONALE: LA PROSPETTIVA DEL CONFLITTO INTERSOGETTIVO

### REGIONAL AUTONOMY AND THE EXERCISE OF JURISDICTIONAL POWER: THE INTERSUBJECTIVE CONFLICT PERSPECTIVE

*Sommario: 1. Riflessioni introduttive. – L'atto giurisdizionale oggetto del conflitto intersoggettivo. – 3. Le condizioni che legittimano il ricorso avverso atti giurisdizionali. – 4. L'esercizio del potere giurisdizionale e l'insindacabilità dei consiglieri regionali. – 5. L'autonomia dei Consigli regionali nella prospettiva dei conflitti intersoggettivi. – 6. L'autonomia regolamentare delle regioni sotto la lente dei conflitti intersoggettivi (e di un giudizio di legittimità costituzionale). La novità della sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale. – 7. Conclusioni.*

#### 1. Riflessioni introduttive.

La sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale ripropone all'attenzione della dottrina diverse questioni legate al significato stesso del conflitto intersoggettivo fra Stato e regioni ed al rapporto fra esercizio del potere giurisdizionale ed autonomia regionale. In relazione alle diverse forme di autonomia assegnate dalla Costituzione ai consigli regionali, infatti, il conflitto intersoggettivo assume un significato specifico, di tutela delle prerogative e delle funzioni riconosciute dalla Costituzione agli organi regionali.

Fra le competenze della Corte costituzionale, il conflitto intersoggettivo nasce come il "naturale complemento" del giudizio in via principale<sup>1</sup>, in quanto volto a garantire la tutela delle sfere di competenza di Stato e regioni nel caso di adozione di atti o nell'ipotesi di comportamenti giuridicamente rilevanti che non ineriscano ad una competenza di tipo legislativo.

---

\* Ricercatrice in Diritto costituzionale presso l'Università degli studi dell'Aquila.

<sup>1</sup> Così A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 309.

Entrambi i giudizi, infatti, si inseriscono all'interno delle sfere di competenza di Stato e regioni, legislativa nel giudizio in via principale, e non legislativa nel conflitto intersoggettivo, e sono volti al riconoscimento ed alla tutela dei principi di autonomia e decentramento riconosciuti dalla Costituzione.

In particolare, l'art. 5 Cost., posto fra i principi fondamentali, costituisce la principale espressione della volontà dell'ordinamento giuridico repubblicano di proiettarsi verso il riconoscimento dell'autonomia e di organizzarsi sulla base del principio del decentramento delle funzioni, secondo il quale le regioni sono dotate di un'autonomia che si esplica sul piano costituzionale sia come esercizio dell'attività legislativa, attraverso l'emanazione di leggi dotate di una efficacia pari a quella delle leggi dello Stato, sia come svolgimento dell'attività amministrativa; su questi due piani distinti, ma strettamente correlati, corre il filo che separa il sindacato di costituzionalità (in via principale) dal giudizio sul conflitto di attribuzione.

Alla Corte costituzionale, dunque, è devoluto il compito di risolvere i conflitti costituzionali fra Stato e regioni mediante la delimitazione delle sfere di attribuzioni determinate da norme costituzionali.

Nella giurisprudenza costituzionale in sede di conflitto intersoggettivo si è rilevata nel tempo un'estensione dell'oggetto dei conflitti, dall'atto amministrativo all'atto giurisdizionale, riferito alla magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, estensione che ha chiamato la Corte costituzionale a definire (fra l'altro) i confini dell'esercizio del potere giurisdizionale rispetto all'autonomia costituzionale delle regioni.

La caratterizzazione del conflitto in termini di un regolamento di competenza, secondo l'articolo 39 della legge n. 87 del 1953, lo rende *in limine* rispetto al giudizio comune (ed in particolare rispetto al giudizio amministrativo)<sup>2</sup>, sebbene sia nella specificità del giudizio costituzionale, che si radica nel livello costituzionale delle attribuzioni, che si giustifica il ricorso a tale competenza della Corte. La sentenza n. 15 del 2024 amplia la prospettiva di indagine sia con riferimento all'autonomia regolamentare delle regioni, ma anche rispetto al rapporto tra conflitto intersoggettivo e giudizio di costituzionalità, giacché la vicenda processuale sottesa al giudizio, che vede la riunione del giudizio sul conflitto con quello incidentale di legittimità costituzionale, e la soluzione adottata dalla Corte con riferimento alla normativa europea, diretta ad accentrare nella stessa Corte la garanzia dei diritti, paiono confermare il ruolo residuale del conflitto intersoggettivo, che può non essere decisivo quando la Corte è in grado di utilizzare altri suoi strumenti per svolgere la funzione di garante della legittimità costituzionale e dei diritti fondamentali.

Per un adeguato approfondimento di tale questione appare, dunque, necessario soffermarsi preliminarmente sull'ampliamento dell'oggetto dei conflitti, dall'atto amministrativo all'atto giurisdizionale, e successivamente sulle attuali dinamiche del conflitto intersoggettivo, in particolare dei profili legati all'insindacabilità dei consiglieri regionali, all'autonomia dei consigli regionali nell'esercizio della funzione legislativa e regolamentare.

---

<sup>2</sup> Sul punto si vedano P.A. CAPOTOSTI, *Questioni in tema di ammissibilità del ricorso nei conflitti di attribuzione*, *Giur. It.*, 1968, I, 1, 257 ss.; L. VANDELLI, *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzioni e giurisdizione amministrativa*, in *Giur. Cost.*, 1977, I, 1788 ss.

L'intera riflessione è dunque volta ad approfondire la concreta funzione che progressivamente i conflitti intersoggettivi hanno assunto nei rapporti fra Stato e regioni.

## 2. L'atto giurisdizionale oggetto del conflitto intersoggettivo.

L'art. 39 della legge n. 87 del 1953, nel definire il conflitto come rivendicazione di una determinata competenza da parte di due soggetti diversi, costruisce il conflitto intersoggettivo secondo lo schema classico della *vindicatio potestatis*<sup>3</sup>, intesa come invasione di una competenza costituzionalmente assegnata dalla Costituzione allo Stato o alle regioni.

Nella sua iniziale giurisprudenza, la Corte ha aderito in termini rigorosi all'interpretazione letterale dell'art. 39, con la conseguente esigenza della sussistenza di un "*livello costituzionale*" del conflitto. In ragione di questa esigenza, la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 18 del 1957, ha precisato che il conflitto intersoggettivo "*trae la sua ragion d'essere dalla necessità di comporre, attraverso il supremo organo delle garanzie costituzionali, un contrasto insorto fra enti costituzionali, definendo la sfera delle rispettive competenze: un contrasto, cioè, tra Stato e Regioni o tra Regioni, in rapporto alla sfera di attribuzioni garantita costituzionalmente a ciascuno di questi enti*"<sup>4</sup>.

Ma, nonostante (o forse proprio in ragione della) la previsione dell'articolo 39 della l. 87 del 1953, fin dalle prime pronunce si avverte la difficoltà dei soggetti coinvolti (Stato e regioni), ma anche della stessa Corte costituzionale, di ricondurre tutte le molteplici dinamiche dei rapporti fra Stato e regioni all'interno della sola *vindicatio potestatis*. Nella sentenza n. 9 del 1957<sup>5</sup>, la Corte ammette il ricorso con cui lo Stato impugnava il decreto dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana, affermando l'inesistenza della norma giuridica sulla quale l'autorità regionale aveva fondato il proprio potere; nell'occasione l'ammissibilità del conflitto veniva ancorata alla mancanza, nell'organo regionale, di qualsiasi potere che legittimasse l'esercizio dell'attività amministrativa nella materia tributaria da parte dell'Assessore per le finanze, il quale, nell'emanare il decreto oggetto di impugnazione, non aveva rispettato i limiti posti dalle leggi costituzionali all'attività amministrativa di sua competenza. Già ci si trovava di fronte, dunque, a un caso (non di *vindicatio potestatis* bensì) che configurava un'ipotesi di eccesso della misura del potere (amministrativo) esercitato.

Nella giurisprudenza costituzionale gradualmente si afferma la consapevolezza che la contrapposizione fra Stato e regioni non si verifica solo in termini di usurpazione del potere, ma anche con riguardo a questioni nelle quali il contenzioso fra Stato e regioni nasce rispetto

---

<sup>3</sup> Così F. DIMORA, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e regioni*, in *Giur. cost.*, 1975, 614 ss.

<sup>4</sup> Nella sentenza n. 18 del 1957 la Corte dichiara inammissibile un conflitto proposto avverso il diniego del visto da parte della Corte dei conti, fondato non sulla contestazione della titolarità del potere di registrare o meno l'atto regionale, ma sulle modalità di esercizio del potere, ovvero sulla motivazione del diniego del visto; in questo caso, secondo la Corte, il conflitto è da ritenere inammissibile in quanto non riguardante l'usurpazione del potere, ma un sindacato sulle modalità di esercizio del potere in contestazione, sindacato che la Corte riteneva a se stessa precluso.

<sup>5</sup> In questa direzione si veda V. CRISAFULLI, *Poteri di ordinanza ex art. 7 legge sul contenzioso amministrativo, principi generali e conflitto di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 1961, 1314 ss. e S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, Milano, 1985, 77, il quale nota che anche nella precedente sentenza n. 6 del 1957 la Corte si mostra preoccupata di precisare che un esercizio scorretto del potere da parte dello Stato trova la propria sanzione innanzi ad altri giudici (nel caso di specie i tribunali delle acque pubbliche).

alla necessità di definire i confini delle competenze. L'oggetto del conflitto si estende a ricomprendere questioni che attengono alla esatta determinazione del potere in contestazione, alla menomazione della competenza, in cui non viene in contestazione l'*an* del potere, bensì il *quomodo*<sup>6</sup>. Viene in rilievo così la distinzione fra "attribuzione", riferita all'appartenenza (e dunque alla titolarità) del potere, e "competenza", riferita alla "misura" del potere e la Corte costituzionale riconosce che la sua competenza si esplica anche al di là di una mera definizione della titolarità dell'attribuzione<sup>7</sup>.

In questa direzione già nella sentenza n. 82 del 1958, la Corte afferma che l'esercizio della competenza regionale in materia di concessioni per l'installazione di raffinerie di oli minerali trova un limite nella necessaria partecipazione, prevista dalla legge, degli organi delle Amministrazioni centrali. La necessità dell'accordo viene a costituire un limite all'esercizio della competenza regionale ed al contempo un riconoscimento di una specifica competenza degli organi statali<sup>8</sup>.

Progressivamente, dunque, la Corte è chiamata ad intervenire in conflitti nei quali non viene in rilievo *sic et simpliciter* l'attribuzione della competenza, bensì le modalità di esercizio della stessa; la sentenza n. 58 del 1959 è in questo senso emblematica in quanto affronta la questione della applicabilità del potere generale di annullamento da parte dello Stato degli atti amministrativi della regione, anche in una materia di competenza esclusiva. La Corte, pur riconoscendo allo Stato il potere di annullamento degli atti illegittimi per ragioni di interesse generale – potere che trova fondamento nell'art. 5 Cost., nel quale il decentramento organico

---

<sup>6</sup> Sul punto si veda da ultimo la sentenza n. 17 del 2020, nella quale si afferma che "il modello dei conflitti fra enti 'si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto' (ex plurimis, sentenze n. 305 del 2011 e n. 195 del 2007)". Nel caso oggetto del giudizio la regione Sicilia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione ad un provvedimento della Banca d'Italia con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani. Ad avviso della ricorrente, infatti, il provvedimento sarebbe lesivo delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie perché l'omesso coinvolgimento della regione siciliana nell'adozione di tale atto avrebbe violato sia gli artt. 17 e 20 dello statuto della regione Sicilia, sia gli artt. 1 e 5 del d.lgs. 29 ottobre 2012, n. 205 ("Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sicilia in materia di credito e risparmio"), sia il principio di leale collaborazione. La questione, sebbene abbia superato il vaglio di ammissibilità, è rigettata nel merito in quanto l'applicabilità del d.lgs. n. 205 del 2012 e il riconoscimento delle prerogative ivi sancite in favore della regione Sicilia presuppongono il carattere regionale della banca.

<sup>7</sup> Così C. MORTATI, *Sull'esercizio di competenze amministrative delle regioni, interferenti con interessi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1958, 1020.

<sup>8</sup> Si afferma in particolare che "se invece la regione (come si è verificato nella specie), nell'emanare il provvedimento, prescinde dall'anzidetto accordo, esorbita dai limiti delle proprie attribuzioni, incidendo sulle materie riservate agli organi dello Stato. Ed è da notare a questo proposito che, contrariamente a quanto sostiene la difesa della regione, non si tratta di vizio dell'atto da dedursi davanti agli organi della giustizia amministrativa, ma di illegittimità che ha rilevanza costituzionale, posto che il trasferimento di funzioni dallo Stato alla regione, dotata di autonomia, si risolve in un'attribuzione di competenze che si attuano in concreto sul piano costituzionale, e può perciò dar luogo ad un conflitto di attribuzione, sul quale deve decidere questa Corte, al sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87". Si veda, sul punto, C. MORTATI, *Sull'esercizio di competenza amministrative*, cit., 1020 ss. Nella medesima direzione anche la sentenza n. 80 del 1963, nella quale la Corte, chiamata a verificare la sussistenza di un presupposto procedimentale per l'esercizio del potere statale, conclude affermando che non sembra discutibile che la potestà nella materia oggetto del caso concreto appartenga tuttora allo Stato, ma il decreto è stato emanato su parere della Commissione centrale, mentre si sarebbe dovuta sentire la Commissione regionale; ne deriva che il decreto ministeriale ha invaso la competenza di organi regionali e viene annullato dalla Corte. Sul punto P. VIRGA, *Decisione di annullamento in un conflitto di attribuzione per incompetenza nell'emanazione di un atto presupposto*, in *Giur. cost.*, 1963, 666 ss.

istituzionale è ordinato in modo da non contrastare con il carattere unitario dello Stato – ammette il conflitto, seppure sotto il diverso profilo delineato dall’illegittima interferenza che l’esercizio del potere da parte dello Stato può provocare nella sfera di competenza della regione e, nel merito, conclude per l’annullamento del provvedimento statale. Nella motivazione della sentenza la Corte afferma che il governo, con un atto di controllo in sede amministrativa, ha interferito in una questione di rilevanza costituzionale riguardante i rapporti tra lo Stato e la regione Sicilia, questione che dà luogo ad un conflitto di attribuzione la cui risoluzione non può che spettare alla Corte costituzionale<sup>9</sup>. L’estensione dell’oggetto, che si registra in questo giudizio, viene a costituire un significativo fattore di cambiamento del ruolo dei conflitti fra Stato e regioni, che da iniziale strumento di garanzia dell’unità dell’ordinamento giuridico viene lentamente a configurarsi anche come strumento di garanzia dell’autonomia costituzionale delle regioni.

Tale evoluzione trova ulteriore conferma nella sentenza n. 66 del 1964, in cui la Corte ammette per la prima volta un conflitto originato da un atto giudiziario; in particolare oggetto di impugnazione da parte della regione Sicilia erano due provvedimenti giurisdizionali: un’ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa (che aveva disposto la sospensione del decreto del Presidente dell’Assemblea regionale, con cui era stata negata ad un privato l’ammissione ad un concorso di segretario presso l’Assemblea) e la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione (che aveva affermato la giurisdizione del Consiglio di giustizia amministrativa in materia di rapporti di impiego con l’Assemblea). Posta in tal modo la questione, per la prima volta veniva in rilievo il tema del rapporto fra il potere giudiziario, indubbiamente attribuito allo Stato, e le garanzie o prerogative di indipendenza dell’assemblea regionale previste dalla Costituzione.

Nella decisione la Corte era chiamata a misurarsi sull’incidenza dell’atto giurisdizionale rispetto all’autonomia riconosciuta all’Assemblea della regione siciliana, giacché la questione si incentra sul limite che il potere giudiziario incontra nelle garanzie o prerogative di indipendenza dell’Assemblea regionale. Secondo il ragionamento della Corte “*non si nega all’Assemblea regionale siciliana l’indipendenza nella misura necessaria ad assicurare il libero esercizio delle sue funzioni legislative e politiche*”. E così, prosegue la Corte, “*il potere di regolamento (...) offre la possibilità di dettare norme di organizzazione dei servizi e degli uffici e di disciplina dei rapporti coi dipendenti secondo l’autonomo apprezzamento che l’Assemblea fa delle proprie esigenze*”. Ma, puntualizza la Corte, “*il sindacato giurisdizionale sulla conformità dei singoli atti a queste norme non appare in verità tale da turbare quella libertà*”, e pertanto spetta allo Stato la giurisdizione in materia.

---

<sup>9</sup> Invero, secondo la dottrina, cfr. C. LAVAGNA, *L’art. 6 della legge comunale e provinciale all’esame della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, 1123, si era innanzi non ad un conflitto di attribuzione bensì ad un conflitto fra poteri, fra lo Stato e la Corte costituzionale stessa, in quanto lo Stato non poteva esercitare il potere generale di annullamento di un provvedimento regionale perché il sistema prevede il controllo giurisdizionale della Corte che, per la materia che forma oggetto del dibattito e per la natura dell’organo a cui è attribuito, esclude necessariamente l’intervento di qualsiasi altro organo dello Stato. In realtà, non si era innanzi ad un conflitto interorganico, ma ad un conflitto intersoggettivo esteso non solo a livello di rapporto fra funzioni amministrative, ma anche fra funzioni amministrative e funzioni di controllo, perché anche l’esercizio delle funzioni di controllo fuori dallo schema costituzionale è in grado di ledere la posizione di autonomia costituzionale della regione.

L'estensione dell'oggetto del conflitto agli atti giurisdizionali assegna a questa competenza della Corte la configurazione di strumento volto a far valere non solo un'invasione di competenze, ma anche un illegittimo esercizio di un potere altrui, cui segua la menomazione della sfera di attribuzioni assegnate al soggetto ricorrente. La regione certamente non può rivendicare la titolarità del potere giudiziario, per definizione appartenente allo Stato, ma può contestare l'illegittimo uso di quel potere, nella misura in cui sia lesivo dell'autonomia regionale costituzionalmente riconosciuta<sup>10</sup>.

Emerge in tal modo che la Corte giudica non tanto l'atto che ha dato origine al conflitto, quanto la controversia nata dal contrasto sulla definizione della competenza di livello costituzionale<sup>11</sup>; la nozione di oggetto, infatti, è da intendere nell'ambito del rapporto tra potere del quale l'atto è estrinsecazione e attribuzione costituzionale del potere, mentre la nozione di atto idoneo a determinare il conflitto resta sullo sfondo e può essere desunta dall'interpretazione delle norme che regolano il processo costituzionale<sup>12</sup>. Il vizio di «invasione di competenza», inteso come usurpazione di potere, ha dovuto essere adattato alla più complessa realtà delle controversie costituzionali sulla competenza, che possono riguardare rapporti di netta separazione delle competenze, ma, come più spesso accade, si riferiscono a rapporti di coordinazione e collaborazione tra gli enti e gli organi costituzionali in conflitto<sup>13</sup>.

È il «tono costituzionale» del conflitto, dunque, a giustificare l'intervento della Corte costituzionale qualora venga in rilievo «*non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale*»<sup>14</sup>.

E nella storica sentenza n. 110 del 1970 la Corte chiarisce definitivamente 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 all'illegittimo esercizio del potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto*».

---

<sup>10</sup> Si veda sul punto F. PIERANDREI, voce *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 930.

<sup>11</sup> Sul punto S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 186; ID., *Inammissibilità di conflitti costituzionali "sull'interpretazione" di norme ordinarie vigenti*, in *Le Regioni*, 1989, 1456.

<sup>12</sup> Così G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni e tra le regioni*, Milano, 1961, 97.

<sup>13</sup> Cfr. S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig. disc. Pubbl.*, 1989.

<sup>14</sup> Così, *ex plurimis*, la sentenza n. 263 del 2014. Il «tono costituzionale» del conflitto è integrato dalle disposizioni della Costituzione e dalle norme di livello costituzionale, quali le leggi costituzionali e gli statuti delle regioni ad autonomia speciale, le norme sui trattati internazionali, la normativa europea (*ex multis* le sentenze n. 534 del 1995 e n. 426 del 1999, n. 61 e n. 315 del 2009, n. 108, n. 127 e n. 160 del 2010) e le disposizioni della CEDU (sentenza n. 130 del 2009). Più in generale la Corte si è avvalsa espressamente del tono costituzionale dei conflitti, si vedano, ad esempio, le sentenze n. 27 del 1996, n. 436 del 2000, n. 27 e n. 89 del 2006, n. 380 del 2007, n. 137 del 2014, n. 235 del 2015, n. 7 del 2016. In dottrina E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2021, 235; R. BIN, «*Tono costituzionale*» del conflitto vs «*tono regionale della Repubblica*», in *Le regioni*, 1998; C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, 112 ss. Al contrario la sentenza del Consiglio di Stato n. 4321/2024 ha contribuito ad alimentare il dibattito sui poteri del giudice (in questo caso amministrativo) rispetto alle regioni. La questione sottesa alla sentenza del Consiglio di Stato riguarda infatti la possibilità di sindacare, da parte del giudice amministrativo, la violazione dell'obbligo di provvedere in materia di atti consensuali (nello specifico di un Accordo di coesione) alla cui conclusione le parti concorrono in maniera paritaria. In questa ipotesi, anch'essa caratterizzata dalla necessità di definire i poteri del giudice (amministrativo) rispetto alla regione, la strada intrapresa non è stata verso la competenza della Corte costituzionale in tema di conflitti intersoggettivi, ma verso la giurisdizione amministrativa.

L'ampliamento del perimetro dell'oggetto del conflitto intersoggettivo verso gli atti giurisdizionali<sup>15</sup> rappresenta dunque la conclusione di un percorso che ha condotto la Corte al superamento della configurazione del conflitto come mera *vindicatio potestatis*, favorendo l'emergere di una stretta connessione fra il giudizio sui conflitti e l'autonomia regionale; i provvedimenti giudiziari oggetto di impugnazione in sede di conflitto intersoggettivo, infatti, spesso traggono origine da questioni che si interfacciano con l'autonomia degli organi regionali e ruotano intorno alla possibilità o meno per il giudice (ordinario, amministrativo o contabile) di sindacare le scelte operate dalla regione.

La questione della definizione, attraverso questa competenza della Corte, del concetto e del contenuto dell'autonomia costituzionale delle Regioni è strettamente connessa alla nozione stessa di autonomia regionale; quest'ultima presuppone la titolarità dell'indirizzo politico, inteso come libertà nella scelta dei fini, che si estrinseca principalmente mediante l'esercizio della potestà legislativa, quale potere che implica la partecipazione attiva delle regioni alle dinamiche dell'ordinamento giuridico<sup>16</sup>.

La competenza della Corte costituzionale a giudicare dei conflitti di attribuzione trova dunque la sua *ratio* nel livello costituzionale delle attribuzioni dello Stato e delle regioni e nella

---

<sup>15</sup> Sul rapporto fra atto giudiziario e conflitto intersoggettivo in dottrina, *ex multis*, 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, 19 ss.; S. BARTOLE, *Conflitti di attribuzioni fra Stato e regioni a proposito di atti di autorità giurisdizionali*, in *Le Regioni*, 1992, 413 ss.; F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007, 30 ss.; F.S. CANTELLA, *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e Assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, in *Giur. cost.*, 2003, 185; A. CERRI, *Brevi note in tema di rapporti tra Corte ed autorità giudiziaria nei conflitti di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 1979, 910 ss.; M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, 1780 ss.; F. ELEFANTE, *Davvero un giudice può essere parte di un conflitto di attribuzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, 541 ss.; T. GIOVANNETTI, *I «soggetti esclusi» nei conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, 27 ss.; G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le regioni e il potere giudiziario*, Milano, 2001, 189 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, in *Giur. cost.*, 1964, 692 ss.; 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 *Giurcost.it*, 2016; M. MANETTI, *Abuso di potere interpretativo da parte del giudice: un'occasione mancata per un conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1984; C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giur. cost.*, 2000, 3027 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.; A. PIZZORUSSO, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzioni*, in P. BARILE-E. CHELI-S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di Governo in Italia*, Bologna, 1982; G. SILVESTRI, *Regioni e magistratura: conflitto intersoggettivo o conflitto tra poteri dello Stato?*, in AA.VV., *Corte Costituzionale e regioni, Atti del Convegno di Genova, 14-16 maggio 1987*, Napoli, 1988, 349 ss.; ID., *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro it.*, I, 1992, 333 ss.; R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti ed «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, a cura di A. PACE, Padova, 1995, 583; ID., *La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione*, in *Giur. cost.*, 1997, 1701 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali, ovvero sia quando la Corte-giudice si fa ... legislatore*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006; G. SCACCIA, *La rappresentanza processuale del potere giudiziario nel conflitto di attribuzione Stato-regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 761 ss. Sia consentito rinviare anche a A. FONZI, *Il conflitto di attribuzione tra Stato e regioni. Prospettive di una competenza della Corte costituzionale*, Torino, 2022, 133 e ss.

<sup>16</sup> Cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica della Regioni in Italia*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1956, 100 e ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, 126 e ss.

necessità di tutelare anche l'esercizio di tutte quelle attribuzioni che si ricollegano, direttamente o indirettamente, alla formazione ed all'esercizio della funzione di indirizzo politico<sup>17</sup>.

L'evoluzione giurisprudenziale dei conflitti intersoggettivi ha dimostrato che si è innanzi ad una competenza della Corte costituzionale strettamente connessa alla posizione istituzionale che le regioni hanno assunto nel corso del tempo, rispetto alla quale è emerso il ruolo della Corte costituzionale quale garante dell'autonomia costituzionale delle regioni, anche attraverso la definizione del contenuto e dei confini dell'autonomia stessa<sup>18</sup>.

### 3. Le condizioni che legittimano il ricorso avverso atti giurisdizionali.

Sin dalle prime decisioni della Corte è emerso che il sindacato sull'atto giurisdizionale, in considerazione delle sue peculiarità, tende a sottrarsi ad un controllo basato sui canonici vizi di legittimità dell'atto amministrativo. La Corte costituzionale, attraverso le sue decisioni, ha progressivamente delineato le condizioni di ammissibilità del conflitto, quando oggetto di impugnazione è un atto giurisdizionale, escludendo innanzitutto che l'intervento del giudice costituzionale possa risolversi in un ulteriore grado di giudizio<sup>19</sup>.

Il conflitto, infatti, non può essere finalizzato a censurare il "modo" in cui la giurisdizione si è concretamente esplicata, attraverso il rilievo di eventuali errori *in judicando* nei quali il giudice (amministrativo, ordinario o contabile) sarebbe incorso ma, al contrario, è ammissibile solo qualora sia messa in dubbio l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti della regione ricorrente<sup>20</sup>. In questa prospettiva, l'impugnazione di un atto giurisdizionale in sede di conflitto si palesa quale competenza della Corte costituzionale che permette una tutela

---

<sup>17</sup> In questa direzione si veda S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 3. Con riferimento all'interesse al ricorso si vedano nello specifico L. VANDELLI, *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzioni*, cit., 1788 ss.; S. GRASSI, *Inammissibilità di conflitti*, cit., 1453.

<sup>18</sup> Sul punto appare opportuno ricordare le considerazioni di G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti*, cit., 16 e ss., il quale sottolineava la mancanza del carattere di reciprocità nei rapporti tra Stato e regioni e dunque il controllo della Corte costituzionale si atteggiava come una garanzia costituzionale di posizioni che non esprimono una parità, ma una supremazia, seppur costituzionalmente limitata, dello Stato sulle regioni. Sull'evoluzione del ruolo dei conflitti con riferimento all'autonomia regionale sia consentito di rinviare a A. FONZI, *Il conflitto di attribuzione*, cit., 175 e ss.

<sup>19</sup> Sul punto chiaramente la sentenza n. 289 del 1974 avente ad oggetto i ricorsi promossi dal Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia, per conflitti di attribuzione sorti a seguito delle ordinanze, con le quali il Tar aveva sospeso i provvedimenti del Sindaco di Tavagnacco e della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia che avevano, rispettivamente, revocato e annullato l'autorizzazione concessa ad un soggetto per l'apertura di un supermercato nel territorio del Comune di Tavagnacco. La Corte dichiara l'inammissibilità dei ricorsi non essendo rivolti a contestare la giurisdizione del giudice amministrativo nei riguardi di atti dell'amministrazione regionale nella materia in esame né – in particolare – la sussistenza, in capo al medesimo, del potere di sospendere l'esecuzione. Infatti, "è ben vero che, in precedenti occasioni, questa Corte ha ritenuto che anche atti giurisdizionali, o comunque strumentalmente inerenti all'esplicazione di funzioni giurisdizionali, siano idonei a dar luogo a conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, quante volte si assuma che ridondino in una invasione o menomazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alla regione ricorrente. Ma altro è che la dedotta lesione della competenza regionale derivi dal solo fatto di esercitare la giurisdizione nei confronti di atti o di soggetti che si affermino ad essa sottratti da norme costituzionali, altro – come nella specie – censurare il modo come la giurisdizione si è concretamente esplicata, denunciando eventuali errori in *judicando* nei quali il giudice amministrativo sarebbe incorso".

<sup>20</sup> In tal senso le sentenze n. 252 del 2013 e n. 130 del 2009. Sulla sentenza n. 2 del 2018, che aveva ad oggetto il ricorso con cui la regione Marche contestava al Consiglio di Stato il potere di annullare l'atto di indizione del referendum, si veda P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 2020, 211.

piena dell'autonomia regionale ogniqualvolta il potere giurisdizionale sia rivolto verso ambiti preclusi allo stesso, perché strettamente connessi all'esercizio di funzioni che costituiscono espressione dell'autonomia regionale<sup>21</sup>.

Si spiega così l'ammissibilità di un conflitto avente ad oggetto una sentenza (in appello) della Corte dei conti, quando non sia stato proposto il conflitto già nei confronti dell'atto di citazione della Procura della Corte dei conti o comunque della sentenza di primo grado<sup>22</sup>.

La questione muove dalla convinzione che quando la regione, in un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti, contesti la lesività dell'esercizio della funzione giurisdizionale mediante l'impugnazione di una sentenza di appello, quest'ultima sarebbe un atto meramente consequenziale (esecutivo, confermativo o meramente riproduttivo) di altri atti (in questo caso, della sentenza di primo grado), la cui mancata impugnazione determinerebbe a stretto rigore l'inammissibilità del ricorso, giacché la pretesa lesione si sarebbe consumata già con l'adozione dei primi atti di esercizio della funzione stessa.

Tale ragionamento, per la Corte, non può essere condiviso in ragione del fatto che la regione ha la possibilità, in sede di conflitto intersoggettivo, di presentare ricorso avverso qualsiasi atto, anche se preparatorio o non definitivo, diretto, in ogni caso, ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza che possa determinare una lesione della propria sfera di attribuzioni. E ciò al fine di consentire alla regione di reagire alla pretesa lesione già in relazione al primo atto di esercizio della funzione giurisdizionale, senza attendere che la medesima lesione si cristallizzi, per effetto della definitività della decisione. Ma è altresì vero che, sempre secondo la Corte, è rimesso alla regione scegliere contro quale atto promuovere il conflitto, entro il termine di cui all'art. 39, comma 2, della legge n. 87 del 1953. Né può costituire motivo di inammissibilità la mancata proposizione del conflitto a seguito della sentenza di primo grado per acquiescenza della Regione, considerato che tale istituto non trova applicazione nei giudizi per conflitto di attribuzione, stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte.

Inoltre, non può sostenersi, come fa la difesa dello Stato, che l'eventuale annullamento della sentenza di appello, che consegua all'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione, sia inidoneo a rimuovere il pregiudizio che si assume subito, dal momento che, secondo questa prospettazione, rimarrebbe comunque valida ed efficace la decisione di primo grado. La sentenza di appello, infatti, anche ove sia confermativa di quella di primo grado, sostituisce quest'ultima, sotto ogni profilo, determinandone la cessazione di efficacia. Per la Corte non

---

<sup>21</sup> Così la sentenza n. 99 del 1991, nella quale la Corte, in sede di conflitto intersoggettivo, afferma che la regione, al pari del potere esecutivo statale, non può far valere gli errori di giudizio commessi dal giudice, né le invasioni da parte del giudice stesso della competenza o della giurisdizione di altro giudice. *“È significativa in tal senso, per i conflitti di attribuzione fra poteri, la disciplina che ne detta l'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel punto (secondo comma) in cui dispone che ‘restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione’. Ma non lo è meno, per entrambi i tipi di conflitto, la giurisprudenza di questa Corte, la quale, decidendo su conflitti sollevati contro provvedimenti del giudice ordinario sia dal Presidente del Consiglio dei ministri (nn. 150 del 1981 e 283 del 1986) che dalle regioni (n. 70 del 1985), ha avuto cura di sottolineare come con i conflitti si assumesse, e fondatamente, che il giudice aveva preteso, di volta in volta, esercitare un potere regolamentare del Governo o di un Ministro (n. 150 del 1981), o una funzione di indirizzo della legislazione o dell'amministrazione regionale (n. 70 del 1985), o un potere di ordinanza di necessità (n. 283 del 1986), vale a dire un potere o una funzione non riconducibile all'esercizio della giurisdizione come funzione di tutela giurisdizionale”.*

<sup>22</sup> Si veda la sentenza n. 90 del 2022.

ricorrono, dunque, le condizioni che potrebbero condurre alla declaratoria di inammissibilità del ricorso per conflitto fra enti, poiché la sentenza di appello non si configura come atto meramente consequenziale di atti precedentemente non impugnati.

Nella sentenza n. 137 del 2023 la Corte conferma la propria giurisprudenza sul punto, affermando l'ammissibilità del conflitto tra enti avente ad oggetto atti giurisdizionali, a condizione che esso non si risolva in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale. In particolare, la Corte afferma che «i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili allorché è contestata in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente e non ipotetici *errores in iudicando*, valendo, per questi ultimi, «i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni»<sup>23</sup>. In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive»<sup>24</sup>.

Delineate le condizioni di ammissibilità del conflitto avente ad oggetto un atto giurisdizionale, è possibile indagare nel merito le questioni sottoposte al sindacato della Corte costituzionale, partendo dalle questioni che si pongono quando l'esercizio del potere giurisdizionale si misura con il tema dell'insindacabilità dei consiglieri regionali.

#### 4. L'esercizio del potere giurisdizionale e l'insindacabilità dei consiglieri regionali.

La precisazione dei requisiti necessari per adire la Corte costituzionale, nell'ipotesi di un atto giurisdizionale che violi un precetto costituzionale a danno dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni, è strettamente collegata alle specifiche questioni che la Corte è volta per volta chiamata ad affrontare. Il contenzioso fra enti spesso si è presentato collegato al tema dell'insindacabilità dei consiglieri regionali<sup>25</sup> da parte dell'autorità giudiziaria

---

<sup>23</sup> Fra i precedenti si segnalano le sentenze n. 184 del 2022 e n. 90 del 2022, n. 22 del 2020, n. 224 del 2019, n. 2 del 2018, n. 235 e n. 107 del 2015.

<sup>24</sup> Fra i precedenti si veda la sentenza n. 326 del 2003.

<sup>25</sup> Sul tema dell'insindacabilità dei consiglieri regionali si vedano A. AMBROSI, *Questioni sulla irresponsabilità dei consiglieri regionali*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, 170 ss.; I. CACCIAVILLANI, *Sull'immunità dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale*, in *Giust. pen.*, 1973; P. COSTANZO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali nel quadro dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità elettiva*, in *Quad. reg.*, 1985, 1033 ss.; F. CUO-COLO, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e natura delle funzioni esercitate*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1746 ss.; G. FAMIGLIETTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di giusto processo e prerogative dei soggetti titolari di poteri*, in *Rivista AIC*, 2010, 23 ss.; S. GALEOTTI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, 1977, 7; P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2019; 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; ID., *L'autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, in *Forum di Quad. cost.*, 2009; A. LO CALZO, *Spunti di riflessione sull'insindacabilità dei consiglieri regionali e dei parlamentari per i "voti dati" quali membri degli Uffici di presidenza*, in *federalismi.it*, 2019; G. LONG, *Un altro intervento della Corte che limita le immunità dei consiglieri regionali*, in *Giur. cost.*, 1994, 3803; S. MATTARELLA, *Osservazioni su recenti orientamenti in tema di sindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Studi in onore di A. Arena*, Padova, 1981, 1439; G. MOR, *Le funzioni non normative del Consiglio regionale e l'irresponsabilità dei consiglieri: un mutamento di giurisprudenza della Corte costituzionale che non convince*, in *Giur. cost.*, 1985, 1758; A. PERTICI, *Art. 122*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino,

e, fin dalle prime decisioni, la Corte si è trovata innanzi alla necessità di circoscrivere il significato dell'immunità a favore dei consiglieri regionali, sancita dall'art. 122, comma 4, Cost.

A questo proposito la Corte costituzionale, ragionando sulle differenze rispetto all'art. 68 Cost., che riconosce l'insindacabilità ai membri del Parlamento, ha escluso che possa essere estesa alle regioni l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni dai membri delle Camere, in ragione della intrinseca differenza che sussiste fra il concetto di sovranità, proprio dello Stato, e quello di autonomia, proprio delle regioni. L'autonomia, infatti, contraddistinta da plurime declinazioni – da quella organizzativa a quella normativa - è costituzionalmente garantita ai Consigli regionali in virtù della caratterizzazione degli stessi quali organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali, legittimati democraticamente all'assolvimento di funzioni preordinate alla cura degli interessi di cui costituiscono espressione. L'insindacabilità dei consiglieri regionali, per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, trova, per tali ragioni, diretto ed esclusivo fondamento nell'art. 122, comma 4, Cost. ed è, dunque, posta a tutela dell'esercizio della funzione dei Consigli regionali, costituendo il naturale complemento dell'autonomia costituzionalmente garantita agli stessi.

La finalità dell'art. 122 Cost. consente, pertanto, di assimilare solo in parte l'insindacabilità dei consiglieri regionali alle garanzie previste per i parlamentari dall'art. 68, comma 1, Cost., in quanto – per la Corte – nonostante l'identità formale degli enunciati non è possibile una lettura uniforme delle funzioni assegnate al Parlamento rispetto alle attribuzioni dei Consigli regionali. E del resto va rilevato che se solitamente è il potere giudiziario, in virtù della pregiudizialità parlamentare, a rivolgersi alla Corte costituzionale, mediante lo strumento del conflitto fra poteri, impugnando le delibere di insindacabilità dei membri delle Camere, al contrario sono gli organi regionali ad impugnare i provvedimenti giudiziari davanti alla Corte, in sede di conflitto intersoggettivo. Questa differente impostazione fa sì che, in sede di conflitto fra Stato e regioni, la Corte possa accedere ad un sindacato sulle dichiarazioni rese dai consiglieri regionali, sindacato nel quale, attraverso il potere-dovere di valutazione dell'esimente di cui all'art. 122 Cost., la Corte può superare l'apprezzamento che delle stesse ha dato il giudice.

A partire da tale premessa, la Corte affronta l'ampio tema dei confini del potere giurisdizionale innanzi all'insindacabilità dei consiglieri regionali.

In una delle prime decisioni sul tema (sentenza n. 81 del 1975<sup>26</sup>) la Corte dichiara il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ad accertare la penale responsabilità (per peculato) dei consiglieri della regione Abruzzo per i voti da essi espressi con l'approvazione di alcune delibere consiliari (aventi ad oggetto il pagamento del conto di un ristorante e il concorso finanziario della regione nell'onere assunto dai consiglieri per la stipula del-

---

2424 ss.; A. POGGI, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluyente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 2008; A. SAITTA, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 305; G. VOLPE, *Le attività immuni e insindacabili dei supremi organi regionali: alla ricerca dei criteri di delimitazione*, in *Le Regioni*, 1985, 823 ss.

<sup>26</sup> Sulla quale si veda G. LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle funzioni amministrative regionali*, in *Giur. cost.*, 1975, 1077 ss.

l'assicurazione contro gli infortuni) e annulla gli atti processuali adottati nei confronti dei consiglieri per le predette delibere in relazione all'art. 122, comma 4, Cost., a mente del quale “*i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*”.

Secondo la Corte, non vale ad escludere l'irresponsabilità dei consiglieri la natura amministrativa delle deliberazioni, che sono state adottate nell'esercizio di competenze spettanti al Consiglio e rispetto alle quali viene dichiarato il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria procedente.

Tale precisazione svela la problematica di fondo relativa alla definizione dei confini dell'insindacabilità e dell'immunità dei consiglieri rispetto all'esercizio dell'attività amministrativa di competenza del Consiglio regionale. Con riferimento a questo aspetto la giurisprudenza costituzionale ha mostrato nel tempo una tendenza a ridurre la portata dell'insindacabilità<sup>27</sup>. La Corte, infatti, se nelle pronunce degli anni Settanta del secolo scorso, come si è visto, è stata incline a riconoscere la prerogativa dell'insindacabilità anche con riferimento all'esercizio di funzioni amministrative da parte del Consiglio regionale, successivamente ha affermato che la garanzia dell'insindacabilità può operare solo con riguardo a quegli atti che costituiscono comunque espressione del potere di auto-organizzazione dell'organo consiliare o delle funzioni riconosciute dalla Costituzione o dalle leggi statali. A partire dalla sentenza n. 69 del 1985, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha distinto, all'interno degli atti riferibili al Consiglio regionale, quelli necessari all'autorganizzazione del Consiglio (e, quindi, legati da un vincolo di strumentalità rispetto alle esigenze dell'organo legislativo e per i quali opera la garanzia dell'insindacabilità) da tutti gli altri atti per i quali alcuna deroga è prevista rispetto all'esercizio del potere giurisdizionale.

Così da ultimo<sup>28</sup>, nella sentenza n. 90 del 2022 la Corte, sollecitata ad intervenire di nuovo in tema di rapporto fra atto giurisdizionale e insindacabilità dei consiglieri regionali, è tornata a confermare che la forma amministrativa dell'atto non è sufficiente per escludere la prerogativa dell'insindacabilità, quando l'atto è preordinato all'esercizio delle funzioni proprie del consiglio regionale. Nel caso di specie la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al magistrato contabile, il potere di adottare la sentenza di condanna per danno erariale di alcuni consiglieri della Regione autonoma Valle d'Aosta, per l'approvazione, mediante voto favorevole, della delibera consiliare con la quale si procedeva alla ricapitalizzazione della società a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée s.p.a.

Secondo la Corte, la delibera oggetto del giudizio è ascrivibile agli atti di indirizzo politico-strategico e la sua approvazione costituisce una espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è sotto ogni profilo riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari, rispetto al quale è esclusa la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati. La Corte conclude quindi che non spettava alla Corte dei conti adottare la sentenza che ha

---

<sup>27</sup> Come nota P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità*, cit., 5.

<sup>28</sup> In questa direzione si vedano anche le sentenze n. 107 e n. 235 del 2015; n. 337 del 2009; n. 195 del 2007; n. 392 del 1999; n. 289 del 1997.

accertato la responsabilità amministrativa dei consiglieri ed annulla la sentenza della sezione giurisdizionale centrale di appello e tutti gli atti connessi.

L'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo consiliare regionale per la Corte è funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica dei consigli regionali, fra le quali *in primis* la funzione legislativa, senza escludere anche le funzioni di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate alle Regioni, incluse quelle di tipo amministrativo, purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali.

In questa prospettiva, alla Corte viene devoluto il compito di definire il perimetro all'interno del quale operano le prerogative previste dall'art. 122 Cost. sia dal punto di vista soggettivo (così viene specificato che la prerogativa di cui all'art. 122 Cost. è riferibile esclusivamente agli atti compiuti da un soggetto che rivesta la carica di consigliere regionale e non di assessore)<sup>29</sup>, sia dal punto di vista oggettivo, mediante la specificazione che deve sussistere un collegamento funzionale tra le dichiarazioni rese e l'attività consiliare svolta, in assenza del quale è ammissibile l'intervento della magistratura inquirente<sup>30</sup>. La concreta ponderazione dei requisiti previsti dalla Costituzione si pone dunque a garanzia dell'intangibilità dell'autonomia funzionale dei Consigli regionali e dell'autonomia regionale garantita dalla Costituzione<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Sul punto chiaramente la sentenza n. 279 del 2008, nella quale la regione Piemonte ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, per violazione dell'art. 122, comma 4, Cost., in relazione al decreto del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Torino, con cui è stato disposto il giudizio a norma dell'art. 429 del codice di procedura penale nei confronti di un consigliere della Regione Piemonte, il quale all'epoca dei fatti era membro del Consiglio regionale del Piemonte e Assessore agli affari legali e contenzioso della stessa regione, imputato per il reato di diffamazione nei confronti di un dirigente della regione. Secondo la Corte, la diffusione della relazione, sebbene stilata in modo anonimo, riconducibile comunque all'imputato, non inerisce alla procedura di controllo politico avviata, con la successiva istituzione di una Commissione di indagine sulle imprese "bi-alluvionate" da parte del Consiglio regionale del Piemonte. Pertanto, il contenuto diffamatorio della relazione, riconducibile all'imputato in qualità di Assessore, non è scriminato dalla garanzia di cui all'art. 122 Cost., soggettivamente riferibile ai soli consiglieri regionali. Sulla sentenza in dottrina si veda A. GHIRIBELLI, *Insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere regionale nell'esercizio delle funzioni assessorili: un determinante "distinguo" da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2009, 309.

<sup>30</sup> Così la sentenza n. 221 del 2006 nella quale è stato escluso il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese alla stampa e l'attività consiliare svolta dai tre consiglieri attraverso due mozioni urgenti presentate al Consiglio. Il caso oggetto del giudizio riguarda la proposizione da parte della regione Lombardia di un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione all'avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis c.p.p., notificato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia a tre consiglieri regionali, contestando loro il reato di diffamazione aggravata. Ebbene, le dichiarazioni rese dai consiglieri non avrebbero funzione divulgativa delle mozioni presentate, in ragione sia della mancata contestualità con esse, sia di una non esatta corrispondenza di significati; pertanto, l'opinione resa al di fuori dell'esercizio delle attività parlamentari non risulta in simmetria rispetto a quella espressa nell'ambito di tali attività e, dunque, ad esse riconducibile. La Corte conclude, dichiarando che spetta allo Stato – e per esso al procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia ed al Tribunale di Venezia, – adottare nei confronti dei consiglieri della Regione i provvedimenti in relazione ai quali sono stati sollevati i conflitti di attribuzione. In dottrina si vedano A. DANESI, *La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, c. 1 e art. 122, c. 4, Cost.*, in *federalismi.it*, 2011; T. F. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica*, cit.; V. TALLINI, *L'insindacabilità parlamentare: necessaria una duplice 'svolta' procedurale e sostanziale*, in *amministrazioneincammino.it*, 2006. Sul punto anche, *ex plurimis*, sentenze n. 276 del 2001 e n. 391 del 1999.

<sup>31</sup> Così l'ordinanza n. 15 del 2019. La questione traeva origine dal ricorso di tre *ex* componenti del Consiglio della regione Lazio, i quali avevano sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio della Procura, nella quale erano stati loro contestati, nella qualità di consiglieri della regione Lazio, i reati di

La Corte ha affermato, dunque, che l'esonero da responsabilità, previsto dall'art. 122, comma 4, Cost., quale salvaguardia dell'autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale, ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui la prima rinvia, compresa l'attività di vigilanza e di controllo, svolta dalle commissioni consiliari, le quali, specifica la Corte, costituiscono articolazioni del Consiglio regionale chiamate a svolgere le loro attribuzioni nell'ambito delle materie di rispettiva competenza<sup>32</sup>. Ne è conseguito che, in rapporto alle dichiarazioni rese ad un organo di informazione da un consigliere regionale, quale Presidente di una commissione consiliare, la Corte ha accolto il ricorso della regione, dichiarando l'insindacabilità delle affermazioni rese dal consigliere regionale, in quanto questi aveva posto in essere un atto inerente l'esercizio delle proprie attribuzioni di presidente di una commissione consiliare, avente specifica competenza in merito alla problematica segnalata, pertanto le affermazioni rese dallo stesso all'organo di informazione rappresentano una illustrazione, in chiave divulgativa, di quanto contestualmente ha formato oggetto di un atto tipico delle funzioni esercitate.

Oltre alle commissioni consiliari, nella vicenda sottesa alla sentenza n. 43 del 2019<sup>33</sup>, la Corte è stata chiamata a qualificare le funzioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, rispetto alla problematica della corretta perimetrazione dell'immunità dei consiglieri regionali. Al riguardo la Corte ha dichiarato fondato il ricorso della Regione nei confronti dell'atto di esercizio, da parte della Procura regionale della Corte dei conti, del potere di citare in giudizio i consiglieri o ex consiglieri regionali per il danno erariale provocato dall'affidamento ad una persona priva del diploma di laurea dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione e di altre funzioni connesse.

---

cui agli artt. 81, 110 e 323 del codice penale, per condotte consistite nel conferimento, in assenza di procedure selettive, di incarichi per prestazioni non qualificate a collaboratori privi delle necessarie conoscenze professionali, nonché nel mancato pagamento di tali prestazioni in ragione dei contributi ad essi riconosciuti, così indebitamente procurandosi un ingiusto vantaggio patrimoniale, in quanto beneficiari delle prestazioni lavorative. Il ricorso viene dichiarato inammissibile dalla Corte in quanto il singolo consigliere regionale non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette, che giustificano la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione intersoggettivo. In dottrina si veda P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, cit.

<sup>32</sup> In questo senso si veda la sentenza n. 276 del 2001 nella quale è oggetto di valutazione la lesione della prerogativa stabilita dall'art. 122, comma 4, Cost., in rapporto alle dichiarazioni rese da un consigliere regionale, Presidente della commissione consiliare "Sicurezza sociale", ad un organo di informazione, e perciò rilasciate al di fuori dell'esercizio di funzioni consiliari tipiche. La Corte ha dunque il compito di stabilire se quelle dichiarazioni siano identificabili come espressione della attività consiliare – sia pure nel più ampio contesto tracciato – e quindi possano ritenersi comprese tra le "opinioni" per le quali opera la richiamata garanzia costituzionale della irresponsabilità. Ai fini dell'identificazione non basta la generica comunanza di argomenti oggetto della attività consiliare tipica, rispetto alle dichiarazioni fatte al di fuori di essa; né è sufficiente la riconducibilità di queste ultime dichiarazioni ad un medesimo "contesto politico". Occorre, invece, che la dichiarazione possa essere qualificata come espressione della attività coperta dalla menzionata garanzia costituzionale di immunità; il che normalmente accade se ed in quanto sussistano una contestualità ed una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori dell'esercizio delle funzioni tipiche svolte nel consiglio regionale e le opinioni espresse nell'ambito di queste ultime. Il carattere divulgativo, e quindi la sostanziale corrispondenza in uno con la contestualità, finiscono dunque per rappresentare il criterio in forza del quale le dichiarazioni "esterne" godono dello stesso regime delle opinioni costituzionalmente presidiate a norma dell'art. 122, comma 4 della Carta fondamentale.

<sup>33</sup> Sulla sentenza n. 43 del 2019 si vedano P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*, cit.; A. LO CALZO, *Spunti di riflessione sull'insindacabilità dei consiglieri regionali*, cit.

La questione presenta intersecate due tematiche, la prima delle quali riguarda l'autonomia regionale nella scelta del Capo di gabinetto e la seconda il controllo della Corte dei conti sulla relativa spesa, ritenuto in contrasto con la Costituzione.

La Corte costituzionale si è, infatti, dovuta confrontare con la questione relativa alla dimensione della prerogativa dell'immunità e della insindacabilità dei consiglieri regionali, con specifico riguardo al profilo dell'estensione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del disposto normativo di cui all'art. 122, comma 4, Cost., riconoscendo che su di esso si proietta la garanzia costituzionale di autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso. Secondo la Consulta, i consiglieri regionali, in particolare quelli componenti tale Ufficio (ivi compreso il Presidente dello stesso) devono essere liberi da condizionamenti, al fine di poter esprimere, anche in quella sede, le loro opinioni e il loro voto<sup>34</sup>.

In applicazione di questi principi, la Corte riconosce che l'Ufficio di Presidenza svolge un'attività di organizzazione e di supporto dei lavori del Consiglio, attività che si esprime non in delibere legislative, ma in "atti di autorganizzazione", nel rispetto dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, posti dallo statuto ai sensi dell'art. 123, comma 1, Cost. Pertanto, le delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo, sono presidiate dalla garanzia costituzionale dell'autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso. Quando, invece, hanno natura di atti amministrativi non strettamente coesenziali all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio, tali delibere si collocano all'esterno dell'autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. La Corte non riconosce quindi ai consiglieri regionali una immunità ed una insindacabilità assoluta, con la conseguenza che spetta alla Corte medesima il compito di individuare quali atti possano o meno ricadere nell'immunità consiliare (con conseguente decisivo ruolo della Corte costituzionale nella definizione delle prerogative regionali)<sup>35</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, nel caso oggetto della sentenza n. 43 del 2019, diventa dirimente il rilievo in base al quale il Gabinetto è "*una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari*". Il riconoscimento di tale ruolo al Gabinetto attrae nell'area dell'insindacabilità anche l'atto di nomina del Capo di tale struttura, quale atto di

---

<sup>34</sup> Sulla composizione dell'Ufficio di presidenza si veda C. PADULA, *Sub art. 122*, cit., 1109 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, 60 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, 42 ss.

<sup>35</sup> In questo senso si veda la sentenza n. 392 del 1999, nella quale la Corte dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti, di convenire in giudizio per responsabilità per danno erariale il Presidente del Consiglio regionale ed i componenti *pro tempore* dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, che avevano approvato talune deliberazioni di spesa, con le quali erano state autorizzate missioni di consiglieri e funzionari regionali in vari Paesi europei ed extraeuropei. L'addebito rivolto ai componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale non risulta, però, formulato in termini di estraneità o, comunque, di non riconducibilità, alla stregua di un criterio di ragionevolezza, dell'autorizzazione dei viaggi all'autonomia funzionale del Consiglio regionale essendo lo stesso imperniato, invece, su valutazioni negative in ordine alla utilità, alla proficuità o, addirittura, alla ricaduta pratica concreta dei suddetti viaggi, con apprezzamenti riferibili al merito delle spese e, pertanto, inidonei ad essere elevati a criterio di verifica della riconducibilità o meno delle spese stesse al suddetto principio di autonomia.

autorganizzazione, in ragione dell’*“incidenza diretta e significativamente rilevante”* dell’organo sull’attività legislativa del Consiglio regionale (*“con una connotazione di evidente essenzialità”*).

Il contesto costituzionale di riferimento, dunque, pone limiti – ovviamente da valutare alla luce del caso concreto – all’attività giurisdizionale quando questa è esercitata nei confronti dei consiglieri regionali, onde evitare interferenze con le garanzie costituzionali connesse all’esercizio della funzione legislativa.

L’atto giurisdizionale può essere impugnato in sede di conflitto intersoggettivo se e in quanto possa provocare un’interferenza nelle competenze costituzionali della Regione, evento che può verificarsi anche quando il potere giurisdizionale viene esercitato in modo soggettivamente ed oggettivamente generico, ma qualora finisca per comportare una menomazione nella sfera presidiata dalle garanzie di autonomia della funzione legislativa della regione<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Si veda in tal senso la sentenza n. 337 del 2005 secondo la quale non spetta allo Stato e, per esso, al Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Sicilia emettere ordini di esibizione diretti ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari costituiti presso l’Assemblea regionale siciliana, con i quali viene ordinato di esibire in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni ed i finanziamenti liquidati dall’Assemblea regionale siciliana, con conseguente annullamento degli ordini di esibizione predetti. Del medesimo tenore la sentenza n. 100 del 1995. In dottrina M. PIERONI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale del 2005 in tema di giurisdizione della Corte dei conti: la pronuncia n. 337*, in *Foro amm. (C.d.S.)*, 2005, 3558. Al contrario nella sentenza n. 252 del 2013 sono stati dichiarati inammissibili i conflitti di attribuzione promossi dalla provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato in considerazione del fatto che dal decreto di sequestro e dalla richiesta di documentazione all’origine dei conflitti risulta come la Procura regionale di Bolzano abbia ampiamente motivato in ordine al fondamento del potere istruttorio esercitato con riguardo all’esistenza sia di elementi concreti e specifici, idonei a integrare una notizia di danno qualificata, concernente la gestione delle spese riservate di pertinenza del Presidente della provincia autonoma di Bolzano, elementi che sarà compito del competente giudice contabile valutare nel merito. Parimenti nella sentenza n. 235 del 2015 la Corte dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla regione Emilia-Romagna in relazione agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali, a seguito dell’attività di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari. *“Tali atti, infatti, risultano essere sprovvisti di idoneità lesiva in quanto sono volti all’acquisizione di ulteriori elementi, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che non necessariamente dovranno essere nel senso dell’inizio dell’azione di responsabilità. L’assenza di ogni univocità circa l’ulteriore seguito dell’iniziativa assunta dal Procuratore regionale non consente, perciò, di scorgere nei menzionati atti quella lesività che il ricorso ritiene, invece, di individuare”*. Sulla sentenza si vedano le considerazioni di F. GUELLA, *La sentenza della Corte costituzionale, n. 235/2015, sulla portata della separazione delle funzioni e dei poteri, nel conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti e regione*, in *forumcostituzionale.it*, 2016. Si veda anche la sentenza n. 337 del 2009 secondo la quale spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti, il potere di adottare, ai sensi dell’art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934, le note istruttorie oggetto del conflitto di richiesta alla Assemblea regionale siciliana del parere della Commissione legislativa *“Sanità e servizi sociali”*, del relativo verbale e delle generalità dei deputati regionali che hanno espresso voto favorevole. L’attività svolta dalla Commissione consiliare, infatti, non può essere ricondotta a funzioni direttamente strumentali all’esercizio della funzione legislativa» e neppure alla «funzione di controllo e direzione (*lato sensu*) politica, rientrante nell’alveo della insindacabilità. Infine, nella sentenza n. 211 del 1972 è stato sollevato il conflitto di attribuzione dalla regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento alla citazione (e successivi decreti di fissazione di udienza) intimata dal Procuratore generale della Corte dei conti nei confronti di un autista dipendente della regione per danni arrecati ad una autovettura affidata alla sua guida, e nei confronti del Presidente della Giunta e degli Assessori regionali che, con propria deliberazione, avrebbero impedito che la denuncia del danno venisse sporta da chi di dovere allo stesso Procuratore generale, e sarebbero perciò a tal titolo responsabili. La Corte non accoglie il ricorso della regione, *“in quanto nell’azione del Procuratore generale della Corte dei conti non si rinviene alcun aspetto di illegittimità, dovendosi riconoscere che egli ha agito nell’ambito dei poteri a lui segnati dalle leggi e nell’esercizio degli stessi. Mentre è ovvio che solo da un atto illegittimo può derivare una invasione di competenza. Se l’azione da lui proposta è o no fondata, dirà la Corte adita, la cui competenza a decidere in proposito, per quanto si è detto, non può essere posta in dubbio”*. Sulla sentenza si vedano A. CHIAPPETTI, *Regioni e giurisdizione*

In conclusione, è nella “*libera dialettica politica, che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative*”, che la Corte rinviene la funzione, e dunque la tutela, dei consigli regionali e delle prerogative riconosciute ai consiglieri nell’esercizio delle funzioni<sup>37</sup>. Conseguenzialmente, in questo caso, il conflitto intersoggettivo si pone, di fatto, quale rimedio posto a tutela delle prerogative regionali “invasive o menomate” dal potere giurisdizionale, secondo una valutazione che la Corte effettua, partendo proprio dalla definizione e dalla *ratio* dell’art. 122 Cost.

## 5. L’autonomia dei Consigli regionali nella prospettiva dei conflitti intersoggettivi.

Il tema dell’autonomia dei consigli regionali nei confronti dell’esercizio del potere giurisdizionale, oltre che sotto il profilo della insindacabilità e dell’immunità dei consiglieri regionali, emerge anche nell’ulteriore terreno di confronto fra Stato e regioni con riguardo all’autonomia (oltre che legislativa) regolamentare e organizzativa del consiglio regionale.

Proprio con riferimento all’autonomia organizzativa, viene in rilievo la sentenza n. 22 del 2020<sup>38</sup>, in cui la Corte ha dichiarato che, in ragione dell’autonomia organizzativa spettante alle assemblee legislative regionali, non competeva allo Stato, e, per esso, al Tar Puglia, annullare il verbale della VII Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale, con il quale si stabiliva una nuova composizione della medesima. Dall’esame dei profili affrontati dalla Corte emergono chiaramente le implicazioni della decisione del giudice amministrativo rispetto all’esercizio delle funzioni proprie del Consiglio regionale, ed in particolare rispetto al potere di autorganizzazione. L’oggetto del giudizio richiedeva infatti l’interpretazione ed applicazione di un criterio (la composizione delle commissioni in proporzione, per quanto possibile, alla forza numerica dei gruppi consiliari) stabilito dal regolamento interno del Consiglio regionale e, dunque, espressivo della discrezionalità del Consiglio medesimo.

---

*contabile di responsabilità: due modelli organizzatori da coordinare*, in *Giur. cost.*, 1972, 2885; M. R. MORELLI, *In margine ad un interessante caso di “interferenza” fra regolamento di giurisdizione e conflitto costituzionale di attribuzione*, in *Giust. civ.*, 1975, 1810.

<sup>37</sup> Cfr. la sentenza n. 76 del 2001, nella quale la Corte dichiara che spettava allo Stato, e per esso al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale, emettere il decreto che dispone il giudizio, impugnato con il ricorso, in quanto risulta “*evidente la valenza esclusivamente ‘politica’ delle opinioni espresse dal consigliere regionale, che sono del tutto avulse dalle funzioni consiliari e da qualsiasi atto tipico svolto nel relativo esercizio, neppure indirettamente evocato*”. Al contrario nella sentenza n. 382 del 1998 la Corte si trova a verificare la legittimità dell’invito a presentarsi rivolto dalla Procura della Repubblica ad un consigliere regionale, per essere interrogato, quale persona sottoposta ad indagini in ordine a fatti rientranti nell’art. 361 c.p., in quanto, nella sua qualità di pubblico ufficiale, avrebbe omesso di denunciare all’Autorità giudiziaria fatti penalmente rilevanti. Secondo la Corte, in questa ipotesi, “*è da ritenere che, se alla sfera di garanzia ex art. 122 restano estranei i comportamenti del consigliere che non possono considerarsi espressione delle attribuzioni proprie della carica (sentenza n. 432 del 1994), sarebbe, peraltro, riduttivo ritenere che la funzione di rappresentanza politica, garantita dalla citata disposizione, si risolva negli atti tipici. In tal senso depono l’orientamento espresso, recentemente, da questa Corte in tema di immunità parlamentare, evidenziando il nesso funzionale che, in presenza di attività oggetto di indagine penale, rende operante la prerogativa dell’art. 68 della Costituzione (sentenza n. 289 del 1998). (...) Il che porta conclusivamente a ritenere che, nell’ambito dell’art. 122, quarto comma, della Costituzione, rientrino non solo le attività nelle quali si estrinseca il diritto di interrogazione o di interpellanza, ma, altresì, gli elementi conoscitivi utilizzati ai fini dell’esercizio di quel diritto e che si pongono in funzionale connessione con il medesimo*”.

<sup>38</sup> Sulla sentenza si vedano in dottrina P. COLASANTE, *Le zone d’ombra degli interna corporis regionali: e se il Consiglio fosse un “potere dello Stato”?*, in *Giur. cost.*, 2020, 205 ss.; D. GIROTTI, *Nuove precisazioni sulla funzione di autorganizzazione dei Consigli regionali, in una cauta pronuncia della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2020; L. SANTORO, *Non esiste un’insindacabilità “assoluta” degli ‘interna corporis acta’ dei Consigli regionali (riflessioni a margine della sent. cost. n. 22/2020)*, in *dirittiregionali.it*, 2020.

La Corte costituzionale rileva che la decisione del giudice amministrativo viene ad incidere su (in quanto strettamente collegata con) la potestà di autorganizzazione del Consiglio e gli effetti di tale decisione incidono direttamente sull'attività dell'organo legislativo della Regione.

La Corte sottolinea che la scelta in ordine alla composizione di una commissione consiliare è diretta espressione della potestà di autorganizzazione spettante al Consiglio regionale; di conseguenza, essa è assistita dalle garanzie che presidono allo svolgimento della funzione legislativa regionale, cui le commissioni consiliari permanenti contribuiscono in modo determinante.

Si prospetta così, anche da questo angolo visuale, un profilo estremamente delicato, in quanto, a seconda dell'ampiezza del concetto di funzione, e della correlazione dello stesso alla sfera di autonomia regionale, viene a modellarsi anche la relativa (in)sindacabilità rispetto all'esercizio del potere giurisdizionale. E tale insindacabilità si giustifica, con riferimento alla potestà auto-organizzativa degli organi legislativi regionali, in virtù della connessione con la funzione legislativa spettante al Consiglio e con le altre funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione.

Con riferimento più propriamente diretto all'esercizio della funzione legislativa si pone la vicenda sottesa alla sentenza n. 226 del 1999<sup>39</sup>, nella quale la Corte si trova a giudicare sulla possibilità, per il giudice amministrativo, di annullare la delibera della Giunta regionale di approvazione di un progetto di legge di iniziativa della Giunta stessa; la regione Lombardia lamentava a proposito un'esorbitanza del Tribunale amministrativo regionale dai confini della giurisdizione, avendo lo stesso annullato atti del procedimento legislativo regionale, così ledendo l'integrità della potestà legislativa della regione con riferimento alla sfera dell'iniziativa e violando, altresì, diverse disposizioni costituzionali (artt. 97, 117, 118, 121, 122 e 123 Cost.). Secondo la Corte, l'iniziativa legislativa si perfeziona con la presentazione al Consiglio regionale della proposta di legge regionale, rispetto alla quale la delibera di Giunta di approvazione e trasmissione del progetto di legge assume valore non autonomo, ma preparatorio e strumentale; in ragione di tale funzione, la delibera non è suscettibile di essere attratta nel sindacato giurisdizionale amministrativo. Ne consegue che la relativa pronuncia di annullamento del giudice amministrativo costituisce menomazione della sfera di attribuzione assegnata alla regione, con riferimento all'iniziativa legislativa ed al procedimento legislativo regionale, ed è proprio questa considerazione a condurre la Corte a dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al giudice amministrativo, annullare la delibera della Giunta regionale di approvazione e di trasmissione del progetto di legge al Consiglio regionale.

Nella medesima direzione la Corte, nella sentenza n. 2 del 2018<sup>40</sup>, ha ritenuto che l'annullamento da parte del giudice amministrativo degli atti del procedimento referendario

---

<sup>39</sup> Cfr. E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia*, cit., 231. Secondo gli Autori la Corte anche in questa pronuncia "ha indubbiamente finito per aumentare il grado di penetrazione del suo sindacato sull'atto giurisdizionale, di fatto scavalcando il dogma dell'insindacabilità del modo di esercizio del potere".

<sup>40</sup> Sulla sentenza si vedano A. CHIAPPETTA, *I limiti al sindacato giurisdizionale amministrativo in tema di variazioni territoriali comunali: giudizio costituzionale e controllo sulla legge-provvedimento*, in *forumcostituzionale.it*, 2018; D. NOCILLA, *Il Consiglio di Stato sbaglia strada e la Corte costituzionale puntualizza*, in *Giur. cost.*, 2018,

regionale, di cui all'articolo 133, secondo comma, Cost., procedimento che è parte dell'*iter* di formazione di una legge regionale ormai approvata ed entrata in vigore ai sensi dell'art. 133 Cost., è in grado di ledere le competenze regionali in materia; l'esercizio di un controllo giurisdizionale sul procedimento di formazione della legge regionale, infatti, finisce indirettamente per tradursi in un limite alla potestà legislativa regionale in materia di variazioni circoscrizionali. In questo modo la Corte esclude che il sindacato del giudice amministrativo possa estendersi alle modalità di esercizio del potere legislativo regionale, e dunque all'*iter* legislativo che comprende al proprio interno anche atti o subprocedimenti che – a diverso titolo – vanno ad innestarsi nel procedimento legislativo regionale (iniziativa, referendum).

In ultima analisi, la delimitazione del potere giurisdizionale, rispetto all'insindacabilità ed immunità dei consiglieri, ma anche in relazione alle diverse forme di autonomia assegnate dalla Costituzione ai consigli regionali, costituisce il *leitmotiv* che consente di delineare la particolare funzione del conflitto in questo ambito specifico, di tutela delle prerogative e delle funzioni riconosciute dalla Costituzione agli organi regionali.

La problematicità del tema è emersa ancor più con riferimento all'incidenza del giudizio di parifica della Corte dei conti rispetto all'autonomia legislativa della Regione. Nella sentenza n. 184 del 2022 la Corte è stata chiamata a definire il rapporto intercorrente fra il giudizio di parificazione da un lato, il giudizio di impugnazione innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione dall'altro, e dall'altro ancora la legge *medio tempore* intervenuta di approvazione del rendiconto da parte della regione.

Nel caso specifico la Corte costituzionale, con riferimento al ricorso promosso dalla regione siciliana avverso la decisione delle Sezioni Riunite in speciale composizione, dichiarava che spettava alla Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, l'esercizio della funzione giurisdizionale, sebbene fosse stata approvata *medio tempore* dall'Assemblea regionale la legge regionale di approvazione del rendiconto.

Vale la pena ricordare, per la peculiarità del caso oggetto del conflitto intersoggettivo, che la collocazione del giudizio di parificazione all'interno del ciclo del bilancio comporta che lo stesso debba concludersi in tempo utile a fornire all'Assemblea legislativa i riscontri contabili e finanziari necessari per una consapevole approvazione del consuntivo.

Se questa è la funzione (principale) del giudizio di parificazione, il giudizio di impugnazione innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, non sottoposto ad alcun termine perentorio, può innescare una *perpetuatio iurisdictionis* che rischia di contraddire la *ratio* del ciclo di bilancio e del principio di rappresentanza ad esso sotteso. Nel caso oggetto della sentenza n. 184 del 2022, la Corte esclude un'incidenza della pronuncia della Corte dei conti rispetto all'autonomia legislativa regionale, sebbene gli effetti conformativi della decisione sul conflitto vengano necessariamente rinviati ad un successivo intervento della stessa Assemblea Legislativa Siciliana la quale, alla luce dell'accertamento dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, come modificati dalla Sezione in speciale composizione, potrà decidere se intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione. Qualora, al

---

26; C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in *forumcostituzionale.it*, 2018.

contrario, la regione dovesse ritenere di non adottare i predetti interventi correttivi, la stessa Corte costituzionale ha ravvisato i presupposti per un'eventuale impugnativa della legge regionale in via principale (mediante l'impugnazione da parte del Governo della legge dell'anno successivo), o in via incidentale in sede di parifica del successivo rendiconto generale.

Pare invero che quanto rappresentato dalla Corte costituzionale rispetto agli effetti della sua decisione non solo confermi l'interferenza delle funzioni fra esercizio delle funzioni della Corte dei conti e autonomia regionale (che la Corte stessa sembra escludere), ma incida sulla tempistica del ciclo di bilancio che il legislatore ha voluto sottolineare nella sequenza "decisione di parifica - legge di approvazione del rendiconto da parte dell'organo legislativo regionale".

La complessità delle questioni, sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi, conferma la centralità dei conflitti intersoggettivi nelle dinamiche fra Stato e regioni, ed in particolare nella definizione dei confini dell'autonomia regionale costituzionalmente riconosciuta.

E proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto viene in rilievo anche l'esercizio delle funzioni di controllo da parte della Corte dei conti, esercizio anch'esso ritenuto idoneo a creare un'interferenza rispetto all'autonomia regionale. A questo proposito è significativa la sentenza n. 60 del 2013<sup>41</sup>, avente ad oggetto il ricorso della provincia autonoma di Bolzano avverso la delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in quanto ritenuta lesiva delle prerogative della ricorrente nella materia "*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*", prerogative della Provincia autonoma garantite dallo Statuto regionale e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della "*clausola di maggior favore*" di cui all'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Secondo la Corte, il controllo della Corte dei conti sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria, controllo che trova espressione in norme di rango costituzionale, è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea. La Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive<sup>42</sup>, contribuisce ad assicurare la sana gestione finanziaria, secondo una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione

---

<sup>41</sup> Sulla sentenza n. 60 del 2013 si vedano in particolare F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *forum-costituzionale.it*, 2013; D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *federalismi.it*, 2013; M. MORVILLO, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in *forumcostituzionale.it*, 2013; G. RIVISECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013.

<sup>42</sup> Sulle funzioni di controllo della Corte dei conti nella prospettiva costituzionale si veda C. EQUIZI, *Corte dei conti e Costituzione. Contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, Torino, 2024.

di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Dal quadro normativo richiamato consegue che il controllo della Corte dei conti si pone su un piano distinto rispetto a quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia Autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro del giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Le norme statutarie e quelle di relativa attuazione (invocate dalla Provincia Autonoma ricorrente quali parametri interposti) non consentono di condividere l'affermazione secondo cui l'amministrazione provinciale sia titolare in via esclusiva delle funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Diversamente, per la Corte costituzionale, non si spiegherebbero neppure gli obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti (comunicazione prevista dall'art. 79, comma 3, ultimo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 6, comma 3-*bis*, ultimo periodo, del d.P.R. n. 305 del 1988).

Ne consegue che le funzioni di controllo, rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia Autonoma di Bolzano, si collocano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, comma 1, Cost.). Alla provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali, secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia.

Ne consegue il riconoscimento, da parte della Corte costituzionale, della titolarità alla Corte dei conti, sezione di controllo, delle funzioni alla stessa spettanti, giacché l'esercizio di tali funzioni non determina alcuna lesione delle competenze in materia di controllo che lo Statuto assegna alla provincia autonoma di Bolzano.

In conclusione, anche nei confronti dei controlli operati dalla magistratura contabile, emerge la funzione del conflitto intersoggettivo quale strumento di tutela (ma anche di definizione) dei confini dell'autonomia regionale, sicché anche l'intervento della Corte dei conti, in attuazione dei principi fondamentali in tema di regolarità della gestione dei conti pubblici, è legittimo qualora non superi i predetti confini. Infatti, laddove gli atti di esercizio del potere di controllo vadano a incidere su ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti, il ricorso alla Corte costituzionale costituisce lo strumento a disposizione delle regioni per tutelare le rispettive prerogative costituzionali.

## **6. L'autonomia regolamentare delle regioni sotto la lente dei conflitti intersoggettivi (e di un giudizio di legittimità costituzionale). La novità della sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale.**

In questo quadro, nel panorama complessivo delle decisioni della Corte costituzionale<sup>43</sup> assunte in sede di conflitto intersoggettivo, la sentenza n. 15 del 2024 viene ad assumere un particolare rilievo, giacchè viene ad incentrarsi sulle dinamiche dei rapporti fra l'esercizio del potere giurisdizionale e l'autonomia regionale, in particolare con riguardo al potere del giudice ordinario (contestato dalla regione) di imporre la modifica di regolamenti regionali sostanzialmente riproduttivi di una norma di legge regionale.

Nella vicenda, conclusa con la sentenza n. 15 del 2024, la regione Friuli-Venezia Giulia contestava al giudice del lavoro di aver adottato, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità (ai sensi dell'articolo 28 del d. lgs. n. 150 del 2011) un'ordinanza nella quale ordinava alla regione di modificare il regolamento regionale (n. 144 del 2016) nella parte in cui prevedeva, per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo, requisiti o modalità diverse, rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari, per attestare il mancato possesso di alloggi in Italia e all'estero, regolamento che però riproduceva le previsioni della legge regionale n. 1 del 2016 (art. 29, comma 1 *bis*).

L'ordinanza veniva adottata dal giudice previo accertamento del comportamento discriminatorio della regione e previa disapplicazione della suddetta legge regionale, ritenuta in contrasto con l'articolo 11 della direttiva 2003/109/CE.

Parallelamente, in un giudizio analogo, un altro giudice, nell'accertare sempre il carattere discriminatorio del comportamento della regione, ritenendo di non poter ordinare alla regione la modifica delle disposizioni regolamentari, in quanto sostanzialmente riproduttive del contenuto della legge regionale, sollevava questione di costituzionalità dell'articolo 29, comma 1 *bis*, della legge regionale n. 1 del 2016; secondo il giudice *a quo* tale disposizione, nel prevedere che i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito dell'impossidenza di altri alloggi, dovevano presentare la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non fossero proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza, con modalità diverse rispetto a quelle che possono utilizzare i cittadini italiani e UE, si poneva in contrasto con gli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 11 della direttiva 2003/109/CE.

Pertanto, in due giudizi aventi ad oggetto la medesima problematica, i rispettivi giudici percorrevano strade differenti: in un primo caso il giudice ordinava alla Regione la modifica delle disposizioni discriminatorie contenute nel regolamento regionale, previa disapplicazione della legge regionale, in quanto contrastante con il diritto dell'Unione Europea; nel secondo caso, invece, il giudice riteneva necessario innanzitutto sollevare questione di costituzionalità

---

<sup>43</sup> Il numero delle sentenze sui conflitti di attribuzione è molto inferiore rispetto al giudizio di legittimità costituzionale. Nel 2023 sono state pubblicate due sentenze, la n. 137 (nella quale la Corte ha ritenuto ammissibile il conflitto tra enti che riguarda atti giurisdizionali, a condizione che esso non si risolva in un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio della funzione giurisdizionale) e la n. 173 (nella quale la Corte esclude il tono costituzionale del conflitto, in quanto le controversie relative alla titolarità di un bene restano di competenza dei giudici comuni se non pongono in questione la delimitazione delle attribuzioni costituzionali degli enti in conflitto). Per l'anno 2024 risulta pubblicata la sola sentenza n. 15.

della legge regionale in questione, ritenendo di non poter disapplicare *ex se* la legge regionale e dunque ordinare la modifica del regolamento, avendo contenuto sostanzialmente riproduttivo della norma di legge regionale, senza appunto una previa pronuncia della Corte costituzionale nel senso dell'illegittimità costituzionale della predetta legge regionale.

In entrambi i giudizi, riuniti dalla Corte e decisi con la sentenza n. 15 del 2024, il tema ruota intorno alla definizione dei poteri del giudice ordinario ed in particolare alla possibilità, nell'ambito di un giudizio di cui all'articolo 28 del d. lgs. n. 150 del 2011<sup>44</sup>, di ordinare la modifica di norme regolamentari, delle quali sia stato accertato il carattere discriminatorio, ma sostanzialmente riproduttive di una norma di legge (regionale), senza sollevare questione di legittimità costituzionale della fonte primaria che pone la disciplina discriminatoria.

Il conflitto mostra *prima facie* una stretta connessione con il tema del rapporto fra esercizio del potere giurisdizionale e la sfera di autonomia (regolamentare) degli organi regionali, ma presenta anche alcuni aspetti "nuovi" nel panorama dei conflitti intersoggettivi, che riguardano in particolare il potere del giudice ordinario di ordinare la modifica di un regolamento regionale il cui contenuto sia meramente riproduttivo della legge regionale, senza sollevare questione di costituzionalità della legge regionale.

L'elemento che contraddistingue la vicenda in esame, infatti, non riguarda il potere del giudice di ordinare la rimozione della norma regolamentare discriminatoria, potere previsto dall'articolo 28, comma 5, del d. lgs. 150 del 2011<sup>45</sup>, ma se possa avvalersi di questo potere rispetto ad un regolamento che sia sostanzialmente riproduttivo di una legge regionale, legge che il giudice stesso ha ritenuto di disapplicare, in quanto in contrasto con norme U.E., mentre avrebbe dovuto sollevare questione di legittimità costituzionale (come fatto dal secondo giudice).

Secondo la Corte, infatti, nella vicenda in esame la discriminazione trova origine nella legge regionale, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta; in questa evenienza, il giudice ordinario non può ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di questo potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte della Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa, che il giudice ritiene essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare.

Il conflitto intersoggettivo nasce dunque in relazione al potere del giudice ordinario che, nel disapplicare la legge regionale, ha effettuato in realtà un indiretto e nascosto controllo di costituzionalità, mentre correttamente avrebbe dovuto adire la Corte costituzionale.

---

<sup>44</sup> L'articolo 28 del d. lgs. n. 150 del 2011, che disciplina le controversie in materia di discriminazione, precisa che, "con la sentenza che definisce il giudizio, il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente".

<sup>45</sup> La disposizione prevede che il giudice ordinario possa disporre «*la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti*».

Pertanto, conclude la Corte, non spettava al giudice ordinare la rimozione del regolamento regionale, senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale e ne consegue dunque l'annullamento del provvedimento del Tribunale di Udine.

Il conflitto intersoggettivo si interseca quindi con il giudizio di costituzionalità e con il tema del rapporto fra le fonti del diritto interno e la *primauté* del diritto europeo. La Corte in sostanza subordina l'esercizio del potere da parte del giudice ordinario (e dunque il merito del conflitto) all'accoglimento della questione di costituzionalità<sup>46</sup>; il conflitto sollevato dalla Regione Friuli V.G. è di per sé ammissibile e fondato, ma la decisione sul conflitto è assorbita dalla necessità della valutazione della questione di legittimità costituzionale della legge su cui si basa il regolamento che il Tribunale civile ordinava di rimuovere.

Tale circostanza, unitamente alla soluzione adottata dalla Corte con riferimento alla normativa europea (diretta ad accentrare nella stessa Corte la garanzia dei diritti) sembra assegnare al conflitto intersoggettivo un ruolo di chiusura, soprattutto in quei casi in cui la Corte può utilizzare il giudizio di costituzionalità per svolgere la funzione di garante della legittimità costituzionale e dei diritti fondamentali.

Nella sentenza n. 15 del 2024 la Corte costituzionale si allinea infatti al principio della *primauté* del diritto europeo laddove circoscrive la necessità di una pronuncia di illegittimità costituzionale della legge regionale alla finalità di impedire il ripetersi di discriminazioni nei confronti degli altri soggetti che dovessero trovarsi nelle medesime condizioni. La disapplicazione, infatti, esaurisce gli effetti *hic et nunc*, mentre la pronuncia di incostituzionalità garantisce “un *surplus* di garanzia del primato del diritto dell'Unione europea sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione”<sup>47</sup>, in quanto determina la rimozione delle discriminazioni *erga omnes* e *pro futuro*, secondo un'impostazione di tutela rafforzata dei diritti<sup>48</sup>.

## 7. Conclusioni

L'oggetto dei conflitti intersoggettivi, indagato attraverso i profili delle garanzie dell'articolo 122, quarto comma, della Costituzione e delle diverse forme di autonomia costituzionale riconosciute ai consigli regionali, ha mostrato come il conflitto intersoggettivo si inserisca all'interno delle plurime e complesse dinamiche che contraddistinguono i rapporti fra Stato e regioni.

L'estensione del conflitto intersoggettivo agli “atti giurisdizionali” si pone infatti in stretta correlazione con il tema della “perimetrazione del potere giurisdizionale” nei confronti delle regioni. Il rapporto fra potere giurisdizionale e regioni pone inevitabilmente l'interrogativo sui confini del sindacato del giudice nei confronti delle varie forme di autonomia regionale e delle connesse prerogative previste dalla Costituzione, interrogativo a cui la Corte in sede di conflitto intersoggettivo è stata (ed è) chiamata a dare una risposta, attraverso l'interpretazione delle disposizioni costituzionali di riferimento.

---

<sup>46</sup> Si veda il punto 7.3.2. del *Considerando in diritto*.

<sup>47</sup> Così il punto 8.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 15 del 2024.

<sup>48</sup> In questo senso si veda C. AMALFITANO, *La sentenza costituzionale n. 15/2024: istruzioni per i giudici su come assicurare il primato del diritto Ue*, in *Quad. cost.*, 2024, 422 e ss.

La riflessione si incentra dunque sull'interpretazione dell'articolo 122, comma quarto, della Costituzione nel profilo della insindacabilità dei consiglieri regionali, ma attiene più in generale all'autonomia regionale intesa come autonomia legislativa, organizzativa e regolamentare. Da ultimo la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale, come visto, pone una pluralità di questioni che attengono da un lato all'ambito oggettivo dei conflitti fra enti (con riferimento all'autonomia regolamentare delle regioni) e dall'altro alla *primauté* del diritto europeo, questioni che si intrecciano e che vanno a configurare una "nuova" ipotesi di carenza di giurisdizione nel panorama dei conflitti intersoggettivi che abbiano ad oggetto un atto giurisdizionale.

Il conflitto intersoggettivo ne esce dunque arricchito in ragione dell'individuazione di nuove ipotesi suscettibili di mettere in discussione i poteri del giudice innanzi ai complessi rapporti fra il diritto interno ed il diritto europeo, quando c'è in gioco la tutela dei diritti fondamentali, ipotesi nella quale tuttavia si conferma la centralità del giudizio di costituzionalità.

Il conflitto intersoggettivo resta una competenza della Corte costituzionale in continuo divenire nelle dinamiche concrete del pluralismo istituzionale e dei rapporti fra Stato e regioni, alla quale è affidato il compito di conservare la stretta ed imprescindibile connessione fra il giudizio costituzionale ed il livello costituzionale delle autonomie regionali.