

della legalità, è la Corte di Giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Questa esclusione è significativa perché indica che il difensore civico europeo, *rectius* il Mediatore europeo, è configurato come un autorità para-giurisdizionale indipendente, quindi un autorità molto vicina al modello di autorità indipendente quale da ultimo si è fatto riferimento.

Il regolamento interno del Parlamento europeo, nell'edizione aggiornata al 1° dicembre del 2009, regolamento approvato il 9 marzo del 1994 e successivamente modificato, disciplina l'esercizio delle funzioni del Mediatore, che può anche agire di propria iniziativa e che deve poter disporre di tutti gli elementi necessari all'esercizio delle sue funzioni, con conseguente obbligo di tutte le Istituzioni e di tutti gli organi comunitari di fornire al Mediatore, su richiesta, le informazioni che gli chiede loro, naturalmente fermo restando l'obbligo del Mediatore di non divulgarle.

Viene inoltre prevista, con un'articolata disciplina, la procedura da seguire allorché le indagini del Mediatore riguardino casi di cattiva amministrazione, con possibilità di avviare una cooperazione tra il Mediatore e le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, nel rispetto della legislazione nazionale pertinenti.

Bisogna ricordare, al riguardo, la Rete europea dei Mediatori che, sulla base di tale previsione del regolamento del Parlamento europeo, è stata istituita nel 2009, anniversario celebrativo dei 200 anni della figura del difensore civico svedese.

Il regolamento specifica che il Mediatore esercita le proprie funzioni nella più completa indipendenza, impegnandosi solennemente dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea a svolgere in tale veste questo incarico.

Lo stesso articolo 6 del regolamento in esame stabilisce, al paragrafo 2, che il Mediatore è scelto tra personalità che siano cittadini dell'Unione in pieno possesso dei diritti civili e politici e che offrono, soprattutto, piena garanzia di indipendenza, soddisfacendo le condizioni

richieste nel loro Stato per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali: a conferma che la figura è paragonabile a quella di un giudice, seppure collocato in una posizione di indipendenza rispetto al potere giudiziario_ rimanendo comunque adesso sottoposto, secondo il modello tipico dell'autorità indipendente di adjudication.

L'8 luglio del 2002 il Mediatore europeo ha adottato le disposizioni di esecuzione del predetto regolamento, specificando i poteri di cui dispone.

Tra questi poteri, nell'articolo 8 della predetta decisione, vi è anche il potere di formulare raccomandazioni all'Istituzione interessata, nel caso in cui sia possibile per l'Istituzione stessa eliminare il caso di cattiva amministrazione ovvero se il caso di cattiva amministrazione ha implicazioni generali.

Tale raccomandazione, pur non avendo natura giuridica vincolante, come tutte le raccomandazioni previste a livello di diritto comunitario, non è affatto priva di rilevanza giuridica. soprattutto in relazione agli atti amministrativi adottati dagli Stati membri e riguardanti posizioni giuridiche soggettive protette dal diritto comunitario.

Infatti, secondo il giudice amministrativo italiano la raccomandazione, pur non dotata dell'efficacia diretta e dell'effetto del primato, che invece è proprio degli atti normativi comunitari, comunque incide sulla legittimità dell'atto amministrativo, in quanto le pubbliche amministrazioni, sempre in relazione, come

ricordato, a diritti e interessi che trovano protezione anche sul piano comunitario. sono obbligate a tenerne conto, dovendo dimostrare in specifico, con idonea di motivazione, le ragioni per cui ritengono di discostarsi dal contenuto delle predette raccomandazioni.

In assenza di adeguata motivazione o di ragioni sostanziali per disallinearsi da quanto disposto nella raccomandazione, l'atto amministrativo difforme può ritenersi affetto dal vizio di eccesso di potere e, conseguentemente, illegittimo. quindi annullabile del giudice amministrativo.

5 - Nomina del difensore civico e conseguente carattere del relativo provvedimento.

Discusse sono anche le caratteristiche del provvedimento di nomina.

Secondo il T.A.R. Piemonte. sez. I, 12 ottobre 2005, n. 2902, il provvedimento di nomina del difensore civico (nella specie, provinciale) si fonda su un rapporto di tipo fiduciario. La natura fiduciaria del rapporto, però, non dispensa l'amministrazione procedente dall'obbligo di esplicitare, nella parte motiva del provvedimento di nomina, le ragioni che l'hanno indotta a privilegiare, tra più candidati ritenuti idonei, un aspirante all'incarico rispetto agli altri, ciò anche alla stregua dei principi sia di buon andamento e di imparzialità cui deve informarsi l'azione amministrativa ex art. 97 Cost., sia di trasparenza quale disciplinato dall'art. I della recente legge n. 15 del 2005, benché l'assolvimento dell'obbligo di motivazione non comporti, peraltro, che l'amministrazione debba procedere a una rigorosa comparazione tra i requisiti dei singoli candidati, come si imporrebbe nel caso di un procedimento di tipo concorsuale.

Anche per il T.A.R. Trentino Alto Adige, Balzano, sez. I. 14 dicembre 2009, n. 400, la nomina del difensore civico è connotata da un carattere di fiduciarità rispetto al Consiglio che provvede alla sua elezione.

In specifico, secondo tale seconda pronuncia, pur nella difficoltà di inquadramento, stante la particolarità della figura giuridica, l'atto di nomina può rientrare negli atti di alta amministrazione, per cui sussiste un'ampia discrezionalità nella scelta, ma va rigorosamente rispettata la procedura prevista e, anche in mancanza di una tipizzazione normativa specifica per tale procedura, vanno osservati i canoni amministrativi di cui all'art. 97 Cost., necessita svolgere un'istruttoria di cui i consiglieri siano resi partecipi ed infine occorre una motivazione che esteri le ragioni giustificative della scelta in esito all'istruttoria.

Diversa, invece, l'impostazione dei TAR siciliani, sia quello catanese, sia quello palermitano.

Secondo T.A.R. Sicilia. Palermo, sez. I, 25 ottobre 2007, n. 2306, infatti, la nomina del difensore civico costituisce un atto latamente politico dell'intera assemblea, alla quale non trovano applicazione le regole proprie delle procedure e dei provvedimenti di tipo concorsuale, cosicché la correlazione tra l'uno e l'altro dei soggetti non può essere effettuata in termini di maggiori o minori titoli (culturali e professionali), ma di gradimento e fiducia che il nominativo ha riscosso nell'assemblea.

Secondo il T.A.R. Sicilia. Catania. sez. 111, 17 marzo 2010. n. 697, l'atto di nomina del difensore civico, in quanto espressione della fiducia dell'Assemblea consiliare (ovvero della maggioranza di essa), non deve essere motivato se non attraverso la regolare manifestazione

del voto, con i soli limiti tassativi fissati dalle norme statutarie; infatti il possesso di determinati requisiti tecnici assume rilevanza al solo fine di comprovare l'idoneità a ricoprire l'incarico, ma non costituisce criterio selettivo fra più aspiranti ai quali detta idoneità sia stata riconosciuta, atteso che la scelta fra di essi è affidata ad una preferenza da parte dell'organo consiliare di tipo elettivo ed espressa a voto segreto che, in quanto tale, non richiede alcuna motivazione.

La tesi, sposata dal giudice siciliano, secondo cui l'atto di nomina del difensore civico sarebbe un atto politico, quindi un atto completamente insindacabile, in quanto proveniente da un organo di rilievo costituzionale di governo in posizione di indipendenza garantita dalla costituzione (elemento soggettivo) e quindi libero nel fine, non essendo legato ad alcun parametro giuridico di riferimento (elemento oggettivo), si colloca entro il perimetro normativo descritto dall'articolo 31 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato del 1924 che scaturiva espressamente l'insindacabilità dell'atto politico da parte del giudice amministrativo.

peraltro si deve osservare che in base all'articolo sette, comma uno, ultimo periodo, del decreto legislativo 104 del 2010, recante il cosiddetto lo codice del processo amministrativo, l'atto politico insindacabile e tale solo se, espressamente, proviene dal governo; in questo modo il legislatore pare aver circoscritto lo, sotto il profilo soggettivo, il novero delle pubbliche amministrazioni abilitate ad emanare atti politici fra le quali, dunque, non rientra nella regione, nella provincia, né il comune, nemmeno quando la si è espressione dell'organo assembleare costituito secondo il principio della rappresentanza politica.

pertanto, alla luce della riforma legislativa, la giurisprudenza siciliana, cui si tratta di fatto riferimento, non appare più sostenibile, salvo ritenere la norma di cui all'articolo sette predetto affetto da incostituzionalità.

La tesi dell'atto di alta amministrazione, vale a dire di un atto immediatamente esecutivo dell'indirizzo politico, posto quindi in posizione direttamente subordinata all'atto politico insindacabile, implica il riconoscimento di un atto a ridotta sindacabilità, in cui cioè il controllo del giudice è circoscritto, il sindacato nell'intenso, la motivazione è più semplice.

anche questa posizione non convince del tutto, soprattutto alla luce dei recenti arresti del giudice costituzionale e si è occupato della motivazione del provvedimento amministrativo, sottolineandone l'importanza della centralità nell'ambito dell'azione amministrativa e affermandone la rilevanza costituzionale.

In particolare, si può citare emblematicamente la recente sentenza pronunciata dalla Corte Costituzionale, 5 novembre 2010, n. 310. che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. nella parte in cui, stabilendo che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, rende non applicabile a tali provvedimenti l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, comma 1, di detta legge, consentendo così all'organo o ufficio procedente di non indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione. in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Secondo la consulta, in questo modo, resterebbero elusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa_ ai quali

va riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.).

Resterebbe, altresì, vanificata l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa (sul principio di pubblicità, sentenza n. 104 del 2006, punto 3.2 del Considerato in diritto), anch'essa intrinseca ai principi di buon andamento e d'imparzialità, esigenza che si realizza proprio attraverso la motivazione, in quanto strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa.

Pertanto, vi sta l'indubbia valenza costituzionale della motivazione, risulta difficile ritenere che l'atto di nomina ben che assuma le forme di una delibera consiliare, quindi di un atto collegiale, possa prescindere completamente dalla motivazione o presentare una motivazione eccessivamente sintetica che, sostanzialmente, non faccia comprendere le ragioni specifiche della scelta.

6 — Le due ultime aree: ricorso per l'accesso difensore civico e rapporti con il ricorso giurisdizionale e possibilità di attribuire poteri atipici al difensore civico, in particolare poteri sostitutivi.

In ultimo, si può citare la giurisprudenza che si è occupata del difensore civico in una prospettiva particolare, relativamente a due materie circoscritte, pur di grande importanza: il diritto d'accesso e il potere di sostituzione nel caso di inadempimenti imputabili all'amministrazione.

Sotto il primo profilo (diritto d'accesso), si osserva che secondo la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila. sez. 1,

2 novembre 2009, n. 452), la decisione resa dal difensore civico investito da un ricorso in materia di accesso ai sensi dell'art. 25 comma 4. 1. 7 agosto 1990, n. 241, è assimilabile ad un caso di decisione gerarchica impropria del difensore civico regionale, quindi confermativa del diniego di accesso dell'amministrazione tenuta, in ipotesi, a consentire l'accesso ai documenti amministrativi richiesti.

11 difensore civico, in questo specifico ambito, assume le qualità di autorità decidente e, quindi, di rimedio giustiziale a disposizione del cittadino per far valere le ipotesi di mal amministrazione nel campo del diritto d'accesso.

Ci si colloca, quindi, nella prospettiva di ricorsi amministrativi che sono disciplinati, nel nostro ordinamento, dal d.p.r. 1199 del 1971.

Il giudice amministrativo, sulla base di tale qualificazione, ha ritenuto di conseguenza inammissibile per difetto di contraddittorio il ricorso notificato alla sola autorità che ha deciso il ricorso gerarchico improprio (difensore civico) e non anche alla P.A. che ha adottato il diniego di accesso: ovvero, riconoscere all'interessato la possibilità di convertire il ricorso pendente dinanzi alla Commissione per l'accesso (o al difensore civico) in ricorso giurisdizionale, senza dovere attendere necessariamente la previa definizione della procedura amministrativa, ovvero di agire in giudizio anche pendente la procedura stessa dinanzi agli organi amministrativi facendo venire meno il proprio interesse alla trattazione della medesima istanza dinanzi alla Commissione per l'accesso (o al difensore civico) (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 novembre 2009, n. 10747).

Sotto il secondo profilo (poteri sostitutivi), si può osservare che la Corte costituzionale, con sentenza 29 aprile 2005, n. 167, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 11 reg. Abruzzo 23

gennaio 2004, n. 4 che disponeva l'esercizio di poteri sostitutivi in capo al difensore civico, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente.

Secondo il giudice della legge, l'art. 120 comma 2 cost. non preclude, in linea di principio, tale possibilità alla legge regionale, nel disciplinare materie di propria competenza, sempre che tali ipotesi siano eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative e sempre che l'esercizio del potere sostitutivo sia affidato in ogni caso ad un organo di governo della Regione o almeno sia attuato sulla base di una decisione di questi. Pertanto, è stato ritenuto che la disposizione regionale impugnata violasse i principi che regolano i poteri sostitutivi delle regioni nei confronti degli enti locali, giacché disciplina il potere sostitutivo regionale affidandone l'esercizio al difensore civico regionale, e cioè ad un organo titolare soltanto di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa, al quale non può essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale.

**Relazione del Procuratore della Corte dei Conti presso la
Sezione Giurisdizionale Regionale del Piemonte**

Dott. Piero Floreani

DIFENSORE CIVICO E GIURISDIZIONE CONTABILE

Grazie avvocato Caputo per avermi offerto l'opportunità di intervenire a questo interessantissimo convegno.

Mi sorprende il fatto che nonostante la variazione della scaletta degli interventi io non mi trovi a parlare per ultimo; cosa che corrisponderebbe anche ad una — per così dire — tradizione didattica che vede trattati gli argomenti inerenti alla giurisdizione contabile negli ultimi capitoli dei manuali di diritto amministrativo e che, un tempo un po' trascurati, oggi non ci si può permettere di tralasciare. In ogni caso, il fatto che avrei dovuto precedere i colleghi della giurisdizione ordinaria ed amministrativa mi ha indotto a ricercare una possibile risposta positiva in ordine al problema dei rapporti tra difensore civico e giurisdizione contabile che invece, seguendo un percorso meramente ricognitivo dei compiti attribuiti al primo ed alla Corte dei conti, avrebbe probabilmente comportato una risposta sostanzialmente negativa. Il problema è quello di vedere se la giurisdizione contabile possa, o meno, concorrere a realizzare la tutela del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, o se il difensore civico possa, in qualche misura, cooperare con la Corte dei conti in vista del raggiungimento delle finalità di protezione del patrimonio pubblico che le sono proprie. Devo rilevare anche che nel corso della mia attività di rappresentante del Pubblico Ministero non mi sono mai imbattuto in denunce

promananti dal difensore civico, né mi sono trovato nella condizione di dover valutare atti o anche semplici note interlocutorie provenienti da difensori civici. Pertanto, se dovessi limitarmi a considerare le radicalmente diverse attribuzioni riservate agli organi che si considerano, con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di processo contabile, nel quale — per essere chiari — è escluso che il difensore civico possa prender parte, nemmeno come semplice interventore, non c'è dubbio che esaurirei questo mio intervento in pochi istanti.

Per dare un senso al problema dei rapporti tra la sfera di attribuzioni di questi due organi sono costretto a muovermi su un terreno diverso.

Non c'è dubbio che la finalità primigenia del difensore civico è quella di attuare — sia pure attraverso molteplici ed elastici strumenti — la tutela del cittadino nei confronti dell'Amministrazione, finalità che rende quella tutela contigua a quella prestata dal giudice amministrativo. Al riguardo propendo per la tesi sostenuta dal prof. Allegretti e sono incline a ritenere che il difensore potrà occupare quegli spazi di tutela del cittadino nell'amministrazione tradizionalmente riservati ai ricorsi amministrativi.

Finalità della giurisdizione contabile è quella di realizzare la tutela dell'erario a fronte dei comportamenti illeciti del funzionario infedele che abbiano generato un danno all'amministrazione alla quale appartiene, ovvero — in senso più ampio — con la quale intrattenga o abbia intrattenuto un rapporto di servizio. Tradizionalmente la responsabilità amministrativa, principale area di giurisdizione riservata alla Corte, è definita risarcitoria, in quanto mette capo ad una sentenza di condanna al risarcimento dei danni causati dal funzionario. In tempi più recenti, a fronte

dell'allargamento delle aree di cognizione della Corte sotto il profilo del danno prodotto - fino a considerare, tra l'altro, il danno all'economia nazionale, quello conseguente alla lesione di interessi indifferenziati della comunità, il danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione -, si è parlato di responsabilità sanzionatoria, volendosi in tal modo in sostanza affermare che la finalità della giurisdizione contabile risiede non tanto nell'esigenza di reintegrare il patrimonio della Pubblica Amministrazione depauperato per effetto dell'illecito amministrativo, quanto - piuttosto - in quella di tracciare un percorso per l'Amministrazione, e per il funzionario, indicativo delle modalità più acconce e adeguate per perseguire i compiti che le sono propri.

La terminologia utilizzata - responsabilità amministrativa sanzionatoria - non è, a mio avviso, condivisibile, non tanto per ragioni meramente terminologiche, stante il rilievo secondo cui la sanzione dell'illecito amministrativo è - ed è soltanto - il risarcimento del danno -, e questo parallelamente a quanto avviene in diritto civile, laddove il risarcimento del danno è la sanzione dell'illecito civile; quanto, piuttosto, perché l'esigenza per così dire didascalica, ed il fatto che la responsabilità amministrativa divenga strumento per la prevenzione dell'illecito, è comunque coerente con la definizione tradizionale della responsabilità amministrativa risarcitoria, che non solo non l'ha mai esclusa, ma che si trova anzi esplicitamente affermata nella tradizione giurisprudenziale.

Mutuando dall'esperienza del giudice amministrativo un percorso logico attinente alle concrete modalità di tutela che si realizzano attraverso l'accertamento giurisdizionale, laddove quel giudice ripercorre sostanzialmente i tratti dell'attività amministrativa incisa e segnata dall'atto impugnato, in modo da realizzare

un'effettiva tutela delle posizioni dei privati coinvolti nel procedimento, potremmo affermare che analogamente il giudice contabile, quando accerta l'illecito contabile ed individua attraverso un giudizio prognostico - ex ante - la violazione di concreti obblighi di servizio in capo al funzionario infedele, realizza una funzione preziosa per lo stesso esercizio dell'azione amministrativa, atteso che la pronuncia giudiziaria si presta ad essere utilizzata come strumento propedeutico per la correzione di indirizzi, prassi e modalità operative dell'amministrazione, la quale uniformerà la sua azione anche ai precedenti della Corte in materia di responsabilità amministrativa. Ed è in questa prospettiva che può cogliersi, sosterrrei, il vasto interesse che le pronunce rese in sede di giurisdizione contabile riscuotono.

Se consideriamo come queste finalità rivelino più punti di coincidenza con quelle che presiedono ai compiti del difensore civico, organo proteso non tanto e non solo ad ottenere una tutela spasmodica delle posizioni individuali del cittadino tout court, ma orientato, diremmo teleologicamente - in quanto parte dello stesso apparato da cui promanano le attività avverso le quali il privato reagisce per ottenere soddisfazione e tutela - dunque verso un costante miglioramento della funzione amministrativa, allora possiamo tranquillamente affermare come sia questo nesso finalistico l'elemento che dà consistenza ai rapporti tra difensore civico e giurisdizione contabile.

In ogni caso, va considerato che l'azione del Pubblico Ministero contabile è stimolata da notizie di danno erariale - denunce - specifiche e concrete provenienti da chicchessia, anche semplici cittadini, molte volte pregiudicati in ordine ad interessi egoistici, ma anche, più spesso, animati dall'intento di collaborare al raggiungimento di una giustizia sostanziale sul fronte dell'operato

dei pubblici poteri. E' comune l'idea che la Corte dei conti realizzi, in sostanza, una giustizia obiettiva, nell'interesse della legge. Da questo punto di vista, non c'è dubbio che vada auspicata un'attenzione maggiore agli istituti della responsabilità amministrativa e che il difensore civico possa efficacemente interloquire attraverso la trasmissione di denunce di danno con il Pubblico Ministero contabile, atteso che la particolare qualificazione professionale di quest'organo e del suo apparato - in una con l'inevitabile avvedutezza in ordine ai casi concreti derivante dalla privilegiata informazione e dal possesso di documentazione probatoria - gli consentono di efficacemente cooperare al raggiungimento dei fini di giustizia ai quali la Corte dei conti è preposta.

**B) IV Seminario di studi sulla Tradizione Repubblicana
Romana (Campidoglio, Roma 16/17 dicembre 2010)**

**Relazione del Difensore civico regionale
Avv. Antonio Caputo**

Il concetto di “Tribunato”, che risale al diritto pubblico romano costituì elemento essenziale della costituzione repubblicana, ed è stato definito da J.J. Rousseau come quel “potere negativo”, che “non potendo fare nulla può tutto impedire “ (IV libro del *contrat social*).

Oggi affiora la tendenza a giustificare e in qualche misura a nobilitare le moderne istituzioni, con il richiamo all’antico Tribunato, il cui fascino si può dire che non si sia mai sopito nello sviluppo della civiltà pubblica europea e delle Americhe.

Come è stato detto, il potere tribunizio si è riproposto in un certo modo spontaneamente e attraverso due istituzioni che hanno acquisito nel Novecento, entrambe, dimensioni e importanza straordinarie: il sindacato dei lavoratori e il Defensor del pueblo (l’Ombudsman, il Mèdiateur, il Difensore civico).

Per entrambe le istituzioni si continua a scoprire il nesso con l’antico Tribunato Plebeo (si vedano, sul sindacato, gli scritti di Daniel De Leon e di Giuseppe Grosso).

L’odierna crisi dello Stato, con la richiesta, e anzi la fame di “Costituzione” accelera, come è stato detto, i tempi di una presa di coscienza del fascino e dell’attualità di quelle antiche forme.

Sopravvengono alcune domande:

- Quali modelli di difesa civica possono evocare le antiche forme?
- Quale eco il Tribunato porta nel mondo contemporaneo?

- La crisi dello Stato moderno, la fame di "Costituzione" possono dare luogo alla reviviscenza dello spirito del Tribunato?

Come scriveva magistralmente Giuseppe Grosso nelle sue non dimenticate "Lezioni di diritto Romano", "il terreno di comparazione e il filo unitario tra le diverse magistrature, dopo la secessione della plebe sul Monte Sacro del 494 a.c. e il giuramento che diede luogo all'istituzione del Tribunato della plebe, è dato dalla intercessio, sulla base della *par maiorve potestas*; ed a quella si può collegare lo schema generale della collegialità romana, entro il quale operano i vari contemperamenti concreti della cooperazione, del turno, della sorte e della divisione dei compiti in date funzioni.

L'accoglimento, nell'assetto costituzionale, dei Tribuni della plebe, dall'origine rivoluzionaria che questi avevano avuto, fece sì che la loro potestà venisse poi ad estrinsecarsi in primo piano nell'intercessio contro tutti gli atti di governo e contro tutti i magistrati, senza che però ciò si inserisse nel quadro delle Magistrature e nella graduazione della *maior* o *minor potestas*.

La potestas dei Tribuni si arrestava nella cerchia cittadina e dai campi di guerra l'intercessio tribunizia era senz'altro esclusa". Nello Stato patrizio-plebeo, nato dal superamento del conflitto tra i due ordini, l'intercessio rappresentava dunque, da un lato, termine ultimo della coesistenza e del coordinamento delle Magistrature e dei magistrati, e, dall'altro, lo strumento di opposizione istituzionale, incarnato in una magistratura, naturalmente destinata ad essere la voce delle lotte di classe.

L'intercessio doveva essere opposta all'atto cui voleva togliere effetto e quindi essere legata anche da una connessione temporale; ciò da una parte non escludeva anche l'esistenza di un limitato intervallo di tempo, che comunque doveva adeguarsi al vario