



18 NOVEMBRE 2020

Le ordinanze sui conflitti contro le  
consultazioni elettorali-referendarie del  
2020: una risposta a mosaico con  
tessere diverse?

di Pierdomenico Logroscino  
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro



# Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettorali-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?\*

**di Pierdomenico Logroscino**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

**Abstract [It]:** La Corte ha dichiarato inammissibili tutti i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti per bloccare lo svolgimento del referendum costituzionale e contestare i requisiti per la partecipazione alle elezioni regionali poi celebrati lo scorso settembre. Sono qui analizzate le quattro relative ordinanze per il profilo della tecnica processuale. Emergono significative disomogeneità. Più precisamente, due di esse presentano difetti quanto al fondamentale canone della c.d. doppia coerenza della giurisprudenza costituzionale, sistematizzato da Antonio Ruggeri. L'indubbia esigenza di celerità nell'assunzione della decisione non pare poter costituire sufficiente giustificazione.

**Abstract [En]:** The Constitutional Court has declared inadmissible all the actions for separation of powers proposed to block the carrying out of the constitutional referendum and to dispute the requirements to participate in the regional elections, then held last September. Here the four orders are analysed from the judicial technique point of view. There emerges a significant lack of uniformity. More precisely, two of these rulings have defects to the fundamental standard of the so-called dual consistency of constitutional justice, systemized by Antonio Ruggeri. The undoubted need for speed in adopting the decision does not appear to constitute sufficient justification.

**Sommario:** **1.** I quattro assalti alle consultazioni bloccati dalla Corte. **2.** “Questo referendum costituzionale non s’ha da fare!”. Una pretesa rutilante, ma i presupposti? **2.1.** La regione Basilicata agisce da potere dello Stato senza fare i conti con la giurisprudenza. **2.2.** Il singolo parlamentare è legittimato al conflitto interorganico, ma sui requisiti oggettivi il suo ricorso è carente (e non solo su questi). **2.3.** (*Segue*) Due pronunce-monito contro la disinvoltura processuale: con rigore e qualche severità, la Corte mostra il volto processuale. **2.4.** I delegati referendari sono legittimati al conflitto, ma non sull'accorpamento di consultazioni diverse: la Corte si fa “indulgente” (con se stessa) ma finisce per non essere convincente. **3.** +Europa agisce da potere dello Stato provando a fare i conti con l'indirizzo che nega ai partiti legittimazione al conflitto interorganico. Ma la Corte non dialoga come dovrebbe ... nemmeno con se stessa. **4.** Il mosaico è a tessere diverse: il valore della celerità della decisione e quello della legittimazione.

## 1. I quattro assalti alle consultazioni bloccati dalla Corte

Con le ordinanze da 195 a 198 depositate il 13 agosto 2020 la Corte ha risposto quattro secchi “no” alle richieste di pronunciarsi, in sede di conflitto tra poteri dello Stato, sulle consultazioni del 20 e 21 settembre 2020. Tre dei ricorsi miravano a impedire o almeno ritardare la celebrazione del referendum; e dunque l'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero dei

---

\*Articolo sottoposto a referaggio. Queste note sono dedicate al professor Antonio Ruggeri in occasione del Suo compleanno.

parlamentari. L'altro a far cadere un requisito di partecipazione alle elezioni regionali: quello della raccolta delle firme di presentazione delle liste.

Tutti sono stati dichiarati *prima facie* inammissibili per carenza di presupposti *ex art. 37 l. 87/1953*.

Vale interrogarsi se si tratti di decisioni solo *confluenti* o se invece esse siano frutto di un'omologazione che, nel travalicare gli elementi di effettiva omogeneità tra i casi, fa trasparire una sorta di risposta "a mosaico" della Corte. Sicché queste decisioni potrebbero dirsi *concorrenti*. La collocazione e il metodo scelto suggeriscono di limitare l'analisi ai soli dati formali, con rinuncia a indagare elementi pur rilevanti ma rimasti estranei agli atti dei giudizi, quali, per es., gli eventuali collegamenti "tattici" (o solo fattuali) tra le azioni e soprattutto i loro ipotizzabili riflessi sulle decisioni assunte. Da un lato, ciò imporrebbe di basarsi su indiscrezioni, retroscena e supposizioni; dall'altro, per tal via si potrebbero, al più, ricostruire (invero solo parzialmente) i motivi soggettivi di orientamento di alcuni giudici. Strumenti e obiettivi, questi, che non si attagliano bene alla riflessione giuridica e in particolare alle brevi note a commento della giurisprudenza<sup>1</sup>.

## **2. "Questo referendum costituzionale non s'ha da fare!". Una pretesa rutilante, ma i presupposti?**

Le ordinanze 195, 197 e 198 chiudono giudizi originati da ricorsi avverso gli effetti dell'art. 1 *bis* d.l. 26/2020 (introdotto dalla l. conv. 59/2020), nella parte in cui ha esteso al referendum costituzionale del 2020 la regola della concentrazione delle consultazioni elettorali nelle medesime date, e per conseguenza avverso quelli del d.P.R. 17 luglio 2020 di sua indizione, richiedendone l'annullamento, previa – se necessaria – sospensione degli effetti. A insorgere contro asserite lesioni delle proprie sfere di attribuzione costituzionali sono stati rispettivamente: i sen. Cangini, Pagano e Nannicini, nella (dichiarata) qualità di legali rappresentanti del comitato promotore del referendum; il sen. De Falco, come componente di una Camera parlamentare; la regione Basilicata. In realtà quest'ultima si doleva innanzitutto delle modalità e degli effetti dell'approvazione della legge costituzionale di riduzione dei parlamentari e (solo) consequenzialmente degli effetti degli atti appena richiamati. Per la Corte ciascuna di queste azioni mancava, evidentemente, di presupposti essenziali. Nello svolgere qualche osservazione si ritiene di procedere in "ordine di divisibilità" delle decisioni; e dunque, trattandosi di pronunce d'inammissibilità, in ordine inverso di plausibilità delle azioni.

---

<sup>1</sup> Sono invece propri del giornalismo d'inchiesta, che – è bene ricordarlo – non è solo arte nobile ma anche punta più avanzata di quel presidio fondamentale della democrazia che è la libertà di manifestazione del pensiero; ora Corte cost., ord. 132/2020, § 6 e 7 *cons. dir.*, ove ampi richiami alla giurisprudenza in materia CoEDU e costituzionale. Tra i già numerosi commenti (quasi tutti rivolti a indagare la riproposizione del c.d. "schema Cappato") vale segnalare quello di F. Perchinunno, *Riflessioni a prima lettura sull'ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 27/2020, p. 210 ss., che si occupa anche dei profili qui in rilievo.

## 2.1. La regione Basilicata agisce da potere dello Stato senza fare i conti con la giurisprudenza

L'azione proposta dalla regione Basilicata e decisa con l'ordinanza 198 rivela immediatamente una valenza solo "dimostrativa". Infatti all'ente regionale – articolazione della Repubblica *altra* rispetto allo Stato – è negata legittimazione al conflitto tra poteri *dello Stato* per orientamento non solo consolidato<sup>2</sup> ma anche convincente, che il ricorso neanche ha tentato di confutare. Lo ha anzi addirittura ignorato, per diffondersi ad argomentare direttamente (pretesi) vizi della legge di revisione e dell'accorpamento della relativa consultazione referendaria a quelle elettorali. Un'insensatezza processuale, si direbbe; giacché il giudizio sui conflitti tra poteri ha due fasi<sup>3</sup> e quella deliberativa di ammissibilità, che implica innanzitutto la verifica dei requisiti soggettivi, è preliminare. D'altro canto non si può escludere che in realtà il fine *perseguito* dalla parte attrice non fosse processuale; o per lo meno che questo non fosse quello preminente.

Comunque sia, la Corte ha fatto quanto dovuto e ampiamente prevedibile. In ovvia continuità con i propri precedenti – numerosi, concordanti e pure incontestati in atti – ha dichiarato il ricorso inammissibile per carenza di legittimazione dell'attore: un dato risolutivo, perché attinente al primo presupposto (in termini logici) dell'azione. Eppure l'ordinanza lo ha rilevato solo dopo aver messo in chiaro alcuni *difetti tecnici dell'atto* di promovimento. Perché i cui effetti sarebbero comunque rimasti assorbiti. Si trattava infatti: a) di una "vistosa svista" nell'identificazione della prescrizione regolatrice del giudizio azionato<sup>4</sup>, che per la verità parrebbe inidonea a generare seri dubbi; b) di una parziale violazione dei limiti del mandato alla lite sì sufficienti a rendere inammissibile il giudizio su alcuni degli atti impugnati, ma impugnati – è questo il punto – da un soggetto a cui veniva «in radice» negata legittimazione all'azione.

Questa pronuncia, insomma, non è di quelle che glissano. Non pratica la (certo non dovuta) indulgenza verso il ricorrente né verso la sua difesa. Sembrerebbe anzi contenere un implicito quanto deciso richiamo a interrogarsi *di più* sulle responsabilità che vengono assunte nell'intraprendere un'azione: quando ciò si decide e quando la si patrocinia. Un richiamo che si indirizza a una platea certo assai ampia, ma che potrebbe, anzi forse dovrebbe, avere un'eco particolare tra coloro che hanno funzioni istituzionali di tutela delle risorse pubbliche.

---

<sup>2</sup> V. ord. 10/1967, 82/1978, s.n. 24 maggio 1990, 479/2005.

<sup>3</sup> ... anche se la strutturazione bifasica è progressivamente messa in crisi dalla prassi della Corte; E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, p. 252 ss.

<sup>4</sup> Nell'intestazione del ricorso, infatti, si è fatto riferimento all'art. 39 della l. 87/1953 (che come è noto disciplina i conflitti intersoggettivi) anziché all'art. 37. Ma nel testo dell'atto di promovimento l'azione è stata espressamente qualificata conflitto tra poteri. E ciò, peraltro, in (dovuta) coerenza con il dispositivo dell'atto con cui la Giunta regionale ha disposto di ricorrere (d.G.R. 415/2020).

## 2.2. Il singolo parlamentare è legittimato al conflitto interorganico, ma sui requisiti oggettivi il suo ricorso è carente (e non solo su questi)

Rilievi tecnici ancor più gravi e toni più severi sono stati rivolti al ricorso proposto dal sen. De Falco dall'ordinanza 197.

Anche in questo caso “si partiva in salita” sull'ammissibilità dell'azione. Problematico, però, non era il requisito soggettivo, riconosciuto ai singoli parlamentari da un recente, già stabile orientamento della Corte<sup>5</sup>. Ma quello oggettivo, che secondo tale giurisprudenza si riscontra solo qualora il ricorrente «alleggi “una sostanziale negazione o un'evidente menomazione” delle proprie funzioni costituzionali»<sup>6</sup>. I precedenti, poi, erano (come ancora sono) tutti negativi, giacché mai quel vaglio è stato superato. E del resto che sarebbe stato assai arduo superarlo era stato preconizzato dalla dottrina più sensibile<sup>7</sup>.

Da ciò l'evidente necessità di impegnare, sul punto, ogni risorsa argomentativa. E invece nel ricorso esso è stato del tutto sottovalutato. Infatti la prova della lesione della sfera di attribuzione è stata sostanzialmente affidata agli argomenti spesi in ordine alle (pretese) illegittimità del complesso d.l. 26/l. 59 del 2020. Per via deduttiva, si direbbe.

La risposta data dall'ordinanza è delle più nette: «il ricorso non contiene alcuno specifico riferimento alle prerogative del singolo parlamentare, asseritamente violate durante l'iter di conversione in legge» e persino «omette qualsiasi riferimento ai [relativi] lavori parlamentari» da cui si sarebbero dovuti trarre elementi probanti le pretese lesioni. Esso si diffonde in censure al procedimento legislativo e di revisione costituzionale, ma senza aver prima chiarito «quali attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare s[arebbero] state in concreto lese nel corso di tali procedimenti, e nemmeno enuncia[to] quali s[arebbero], in astratto, tali attribuzioni»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> ... a partire dall'ord. 17/2019. Sulla questione, tra i tanti contributi, v. innanzitutto A. Ruggeri, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Riv. AIC*, 2/2019, p. 591 ss. Ma almeno F. Fabrizzi, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *federalismi.it*, 13/2019; T.F. Giupponi, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 291 ss.; A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, 4/2019; V. Piergigli, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, 1/2019; G. Tarli Barbieri, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec. 1/2019; C.P. Guarini, L. Grimaldi, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo (ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)*, in *Nomos*, 2/2020.

<sup>6</sup> Il che finisce per rendere tale riconoscimento solo “virtuale” o “in astratto”, come lo ha immediatamente qualificato A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta on line*, 1/2019.

<sup>7</sup> M. Manetti, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1107 ss.; C.P. Guarini, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Riv. AIC*, 4/2017.

<sup>8</sup> Responso non dissimile ha avuto il ricorso che il sen. De Falco aveva proposto avverso l'atto di proclamazione di una senatrice candidata nel collegio dell'Umbria per assegnazione di un seggio della circoscrizione siciliana rimasto non attribuito a causa dell'incapienza della lista ivi presentata dal M5S. Anch'esso è stato infatti giudicato

*Sufficit.* Ma non per la Corte.

Ha infatti ritenuto di motivare la pronuncia, sebbene sommariamente, anche sull'assenza *in concreto* del requisito oggettivo e sull'insufficiente argomentazione di alcune censure di merito. E non solo. Ha anche «[p]reliminarmente» formulato aspri rilievi sulla stessa “tecnica” di redazione dell’atto introduttivo, di per sé sufficiente a compromettere l’ammissibilità del giudizio. Oggetto di specifico rimprovero sono infatti: la «scarsa chiarezza e coerenza del percorso argomentativo seguito», i «salti logici e [i] passaggi privi di consequenzialità», la sommarietà e il disordine delle censure: sovrapposizione di «argomenti giuridico-costituzionali tra loro ben distinti» ma anche obiezioni fondate su «valutazioni politiche», palesemente «non conferenti» alla sede.

La pronuncia consegna così l'impressione di un'azione assai ardita ma non altrettanto accurata, che l'incuriosita lettura del ricorso<sup>9</sup> non riesce a fugare.

A fini di inquadramento contestuale, può non essere inutile aggiungere che, avvalendosi della stessa difesa, il ricorrente aveva in qualche modo doppiato questa azione. Aveva infatti tentato di raggiungere il medesimo obiettivo – cioè bloccare la revisione – percorrendo (questa volta come semplice cittadino elettore e insieme ad altri) la via del ricorso al giudice amministrativo, in specie come “porta d’accesso” al giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi. L’esito è stato però altrettanto negativo, almeno in primo grado<sup>10</sup>.

### **2.3. (Segue): Due pronunce-monito contro la disinvoltura processuale: con rigore e qualche severità, la Corte mostra il volto processuale**

Se evidentemente condivisibili sono gli approdi delle due ordinanze, una valutazione positiva va espressa anche sull'impostazione rigorosa che le segna. Compresi i tratti in cui essa si declina in austerità. Anche quando si svolge nel richiamo esigente, talvolta sofisticato, al rispetto pieno dei canoni (generali e specifici) a cui l’atto giudiziario deve conformarsi. Perché così si trasmette un monito: la riduzione delle “zone d’ombra”<sup>11</sup> non va perseguita per vie avventurose e pertanto i tentativi che

---

inammissibile perché basato su un’interpretazione delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare troppo lasca e comunque per nulla aderente a quella data dalla Corte; ord. 86/2020.

<sup>9</sup> Pubblicato in *Nomos*, 2/2020.

<sup>10</sup> Cfr. Tar Lazio, II bis, sentenza 9188 del 2020, ove le censure sono di volta in volta giudicate inammissibili per difetto assoluto di giurisdizione, improcedibili per sopravvenuto difetto d’interesse e comunque infondate e inammissibili.

<sup>11</sup> ... e pure di quelle del tutto franche. Quindi non solo di quelle in cui la giurisdizione della Corte ha modo di spiegarsi sebbene in modo non del tutto soddisfacente, ma di quelle più anguste, tuttora refrattarie a ogni controllo della Corte. Per il carattere comprensivo della metafora delle “zone d’ombra” rispetto a quella delle “zone franche” v. A. Ruggeri, *Presentazione del seminario*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (cur.), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale*, I, *I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 1 e A. Pizzorusso, “Zone d’ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, in *Consulta online*, 2008. Di recente P. Zicchittu, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Torino, 2017.

contemplano il sacrificio della tecnica processuale sull'altare dell'allargamento degli spazi di giustizia non meritano premio. Qui vengono anzi svelati per quello che sono. A pieno.

Un ritorno di pendolo, si direbbe<sup>12</sup>. Parrebbe infatti un modo per controbilanciare, in un ambito processuale particolarmente esposto alle “operazioni politiche”, la spinta “a provarci” generata dalle ripetute e vistose aperture che hanno segnato la giurisprudenza costituzionale recente, rivelando, in alcuni casi, segni chiari di cedimento al sostanzialismo<sup>13</sup>. D'altronde, pronunce così intransigenti un effetto dissuasivo lo hanno in sé, restando rilevante solo in parte se la Corte l'abbia perseguito o almeno se lo sia prefigurato<sup>14</sup>. Vale comunque ricordare – perché è parte dello scenario – che essa non è nemmeno provvista del deterrente della condanna alle spese di giudizio, essendoselo precluso in sede di auto-normazione<sup>15</sup>.

#### **2.4. I delegati referendari sono legittimati al conflitto, ma non sull'accorpamento di consultazioni diverse: la Corte si fa “indulgente” (con se stessa) ma finisce per non essere convincente**

Qualche maggiore osservazione merita l'ordinanza 195. In questo caso la Corte ha riconosciuto ai ricorrenti il requisito soggettivo come dato pacifico, perché ne ha accolto l'auto-qualificazione come legali rappresentanti del comitato promotore della consultazione referendaria e dunque ha ritenuto di potersi rifare alla propria costante giurisprudenza sulla legittimazione ad agire di tale articolazione del corpo elettorale, formatasi in ordine al referendum abrogativo<sup>16</sup>.

Invece si era dinanzi a un caso nuovo: il primo conflitto non implausibile avente a oggetto un referendum costituzionale<sup>17</sup>. La richiesta, peraltro, non era venuta dagli elettori, ma dalla minoranza parlamentare: fattispecie – è noto – non prevista per il referendum abrogativo. Sicché i ricorrenti non erano affatto rappresentati del comitato promotore, come si erano argutamente definiti, ma delegati di tale minoranza. Inoltre ai delegati di richiedenti referendum (cioè coloro che i richiedenti hanno individuato per redigere l'atto di richiesta e depositarlo) la giurisprudenza della Corte aveva sempre

<sup>12</sup> R. Romboli (cur.), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, 2017.

<sup>13</sup> Così A. Ruggeri, *Il processo costituzionale nel pensiero di Paolo Carrozza e nei più recenti e salienti sviluppi dell'esperienza*, in *Consulta on line*, III/2020, p. 499 ss.; ma anche R. Romboli, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in Id. (cur.), *Aggiornamenti*, cit., p. 32 ss., p. 104 ss., spec. p. 108-111.

<sup>14</sup> Dello scoraggiamento di azioni avventurose come premio del rigore della Corte parla E. Malfatti, *Il conflitto*, cit., p. 226, nt. 7.

<sup>15</sup> ... sin dalle origini. Ora art. 30 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (N.I.).

<sup>16</sup> Vengono citate espressamente, *ex plurimis*, le ord. 69/2011, 172/2009, 38/2008, 198/2005, 195/2003, 137/2000, 49/1998, 172, 171, 131 e 9/1997, 226 e 118/1995, 69 e 17/1978.

<sup>17</sup> Infatti, quello proposto dal Codacons e da un avvocato, poi deciso con la prevedibile ordinanza d'inammissibilità 256/2016, si rivelava caduco sin dal primo approccio; F. Fabrizzi, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, p. 119 ss.

negato la legittimazione al conflitto. Anche se – va detto – differenti da quella oggetto del conflitto *de quo* erano le fattispecie fino ad allora affrontate: più volte era venuta in considerazione la posizione dei delegati di Consigli comunali richiedenti referendum su distacco e aggregazione ad altra Regione dell'ente rappresentato (art. 132, co. 2, Cost.); e in un'unica occasione quella dei delegati dei Consigli regionali richiedenti referendum abrogativo (art. 75, co. 2, Cost.). Privo di interesse si rivela l'orientamento formatosi in ordine alla prima fattispecie, in quanto l'esclusione della legittimazione al conflitto interorganico ha trovato in quel caso fondamento (ormai ben consolidato) nella ritenuta inconfigurabilità dell'ente locale come potere dello Stato o comunque come soggetto esterno esercente un potere in «svolgimento di più ampie funzioni, i cui atti finali siano imputati allo Stato-autorità»<sup>18</sup>. Invece elementi chiari di aderenza si individuano tra il caso qui in commento e la seconda fattispecie, per come inquadrata dalla Corte. L'ord. 82/2016 aveva infatti sancito che la legittimazione al conflitto *non spetta ai delegati* allo svolgimento del referendum *ma ai deleganti* (nel caso affrontato «non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati» a richiedere il referendum)<sup>19</sup>. Tale orientamento – seguito dall'ord. 9/2020 sul medesimo caso – meriterebbe certo di essere vagliato in ogni altra ipotesi in cui a proporre il conflitto siano delegati dei richiedenti il referendum. Pertanto la pronuncia in commento si sarebbe con esso dovuta confrontare<sup>20</sup>. Non si può affatto escludere che il risultato avrebbe potuto essere il medesimo, ma all'eventuale (non scontato) riconoscimento della legittimazione<sup>21</sup> si sarebbe giunti a compimento di un percorso argomentativo, di cui invece la decisione in commento fa sentire, molto, la mancanza<sup>22</sup>.

D'altro canto, se la Corte avesse rivolto a tale aspetto l'attenzione necessaria non sarebbe caduta in un errore non certo grave, ma neanche inevitabile. Nel riaffermare l'approdo per cui il Governo «è titolare di un ampio potere di valutazione sia in ordine al momento di indizione del referendum, sia per quanto attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria, purché le operazioni di voto si svolgano nell'intervallo temporale determinato dalla legge» ha finito per richiamare quale relativo

---

<sup>18</sup> Così da ultimo ord. 11/2011. Essa riprende l'impostazione seguita nell'ord. 264/2010, inerente alla medesima fattispecie, e formulata (pure nelle parole) dall'ord. 84/2009, che ha invece risolto un conflitto proposto da un Comune avverso il Consiglio di Stato per gli effetti menomativi asseritamente prodotti da una pronuncia giurisdizionale. Questa, peraltro, ha tratto i due profili di carenza negli enti locali del requisito soggettivo di legittimazione al conflitto tra poteri (richiamati nel testo) dalle ord. 101/1970 e 380/1993. In precedenza, la Corte aveva negato la legittimazione al conflitto ai *delegati* dei Consigli comunali (senza invece pronunciarsi quanto all'ente) peraltro in un primo periodo riferendosi espressamente alle (sole) fasi del procedimento successive alla celebrazione del referendum (ord. 69 e 296/2006, 99/2008) ma poi escludendola *tout court* (ord. 189 e 434/2008, 1 e 14/2009).

<sup>19</sup> In tal senso si era già espressa una risalente e autorevole dottrina, peraltro sul punto ampiamente seguita; M. Mazziotti, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, I, Milano, 1972, p. 341.

<sup>20</sup> ... di più: lo avrebbe dovuto fare in termini espliciti e puntuali.

<sup>21</sup> Essa viene ipotizzata, ma senza discuterne nello specifico, in G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, p. 278.

<sup>22</sup> R. Pinardi, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020*, in *Consulta on line*, III/2020, p. 478 ss., p. 480.

parametro l'art. 34, co. 1, l. 375/1970, che fissa sì un arco temporale per lo svolgimento di referendum, ma di quello *ex art. 75 Cost.* E la regola che esso sancisce è pure notoriamente diversa da quella che l'art. 15 detta per il referendum in rilievo nel giudizio: quello costituzionale. Insomma, un'altra "vistosa svista", ma a incorrervi in questo caso è stata la Corte. E il rimedio della correzione di errore materiale<sup>23</sup> è tra l'altro arrivato dopo la pronta segnalazione di una sempre attenta dottrina<sup>24</sup>. Nulla di grave, nessuna incidenza sul *decisum*, ma un certo stridore tra questa ordinanza e quelle di cui si è appena apprezzata l'accuratezza si<sup>25</sup>. Un *bug*, dunque, in quella che si potrebbe dire la coerenza sincronica "extratestuale" o "esterna". Il che non è di poco conto, almeno se si accoglie l'autorevole e convincente insegnamento per cui è la coerenza delle sue pronunce – sincronica e diacronica insieme, dunque *doppia* – a preservare il volto da giudice della Corte-Giano<sup>26</sup>. A costituire, cioè, migliore risorsa e prova della sua "giurisdizionalità" in atto<sup>27</sup>.

Qualche osservazione pare doversi svolgere anche sulla parte in cui l'ordinanza ha dichiarato carente il requisito oggettivo del conflitto. Pendeva sui ricorrenti il fermo orientamento per cui ai comitati promotori si riconosce generale legittimazione ad agire in sede di conflitto *solo* a tutela della celebrazione in sé del referendum. Giacché, per giurisprudenza costante, la contestazione della relativa data (scelta dal Governo nell'arco temporale stabilito *ex lege*) richiede, pena l'inammissibilità, l'allegazione di eccezionali situazioni oggettive a cui sia dato collegare un effetto menomativo, di tale scelta, sull'esercizio del diritto di voto referendario<sup>28</sup>. Dinanzi a una condizione di ammissibilità

---

<sup>23</sup> Ord. 211/2020.

<sup>24</sup> R. Pinardi, *Conflitto*, cit., p. 481-482.

<sup>25</sup> Torna così in mente quanto osservava R. Romboli nell'esaminare la giurisprudenza costituzionale del periodo dello smaltimento dell'arretrato: la Corte si era mostrata particolarmente attenta (apparendo in alcuni casi «addirittura pignola») nel richiamare il giudice *a quo* al rigoroso rispetto delle regole a cui attenersi nel sollevare questioni di costituzionalità ma molto più flessibile e diseguale nel conformarsi alle regole processuali e in particolare al principio del "chiesto e pronunciato"; *Introduzione al seminario*, in Id. (cur.), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, p. 12-13.

<sup>26</sup> L'immagine usata per la Corte da E. Cheli già in principio degli anni '80 è ora riproposta nell'interessante riflessione di O. Roselli su *L'ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019.

<sup>27</sup> Così A. Ruggeri ora in *Il processo*, cit., p. 505, ma già in molti studi a partire dalle *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in Id. (cur.), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino 1994, p. 23-24, ove "sincronica" è definita la coerenza interna alla decisione (che in effetti nello scritto più risalente veniva qualificata "interna"), mentre "diacronica" quella negli indirizzi giurisprudenziali. Non pare una forzatura, ma anzi proprio in linea con la tesi, considerare altrettanto rilevante la coerenza tra pronunce diverse adottate nella medesima camera di consiglio e depositate il medesimo giorno: quella che nel testo si è voluta chiamare "sincronica extratestuale" o "esterna". E vale appena rimarcare che la coerenza si richiede negli *indirizzi*, e dunque sotto il profilo sostanziale, come nelle *tecniche* processuali, a cui la Corte *deve* sentirsi soggetta (su ciò da tempo insiste R. Romboli v. ora *Le oscillazioni*, cit., p. 10 ss.), ma anche in quella che si potrebbe dire la *tecnicità*: l'applicazione attenta e rigorosa delle tecniche di redazione degli atti processuali.

<sup>28</sup> Così l'ord. 131/1997, seguita dalle ord. 198/2005, 38/2008 e 169/2011.

delineata dalla Corte *a mo' di spiraglio di una porta che non si può prevedere cosa potrà fare aprire*<sup>29</sup>, prudentemente il ricorso ha puntato a tenere del tutto distinto il tema della *data* di celebrazione del referendum da quello dell'*accorpamento* (nella medesima data) di consultazioni differenti: quella referendaria e quelle politiche (e amministrative). La tesi avanzata dalla parte attrice è che non la mera data ma tale accorpamento – definito appunto combinazione impropria – abbia effetto snaturante e sia idonea a compromettere la genuinità e compiutezza del voto referendario quale esercizio di democrazia diretta.

La distinzione proposta appare non priva di consistenza e comunque meritevole di una specifica valutazione. La Corte l'ha invece tralasciata, nel rifarsi, *sic et simpliciter*, alla propria giurisprudenza sull'insindacabilità (ordinaria) della scelta governativa della data<sup>30</sup>. E ha risolto il caso negando che l'accorpamento tra le due consultazioni integri una delle (arcane) *circostanze eccezionali* idonee a rendere tale scelta atta a menomare il «diritto all'effettuazione del voto referendario e [il] suo esercizio», evidentemente da intendersi come *pieno esercizio*<sup>31</sup>.

A ogni modo il punto di approdo, il *decisum*, non è implausibile, in quanto l'effetto (anche solo significativamente<sup>32</sup>) distorsivo prospettato dai ricorrenti risulta tutt'altro che evidente<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Non è un caso isolato, giacché la Corte non così di rado usa formule sostanzialmente dilatorie, atte, cioè, a non segnare confini rigidi che potrebbero costituire ostacolo alla valutazione di casi o condizioni non previste, ma che l'incontenibile “fantasia dei fatti” potrà produrre.

<sup>30</sup> È pensabile che l'abbia ritenuta assorbita, perché potrebbe aver inteso estendere la portata della condizione di ammissibilità della allegazione di eccezionali circostanze oggettive a tutte le ipotesi (ulteriori rispetto a quella della fissazione della data) di conflitto di attribuzione a tutela del pieno esercizio del diritto di voto azionate da promotori o delegati referendari. Questa lettura sembrerebbe trovare un qualche riscontro nella “chiusura” della motivazione dell'ordinanza: «in ogni caso, la Costituzione non attribuisce al Comitato promotore, che nel giudizio in esame agisce in rappresentanza di una minoranza parlamentare, una funzione di *generale* di tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale» (corsivo agg.). Essa parrebbe infatti negare *solo* la *generale* legittimazione ad agire a tutela dell'esercizio pieno del voto referendario. Il che condurrebbe a dedurre, *a contrario*, che la legittimazione venga invece riconosciuta *in tutti i casi* di lesione sia prodotta da circostanze *eccezionali* e risulti eccezionale anch'essa, cioè particolarmente gravosa. D'altro canto, se così fosse, una motivazione più esplicita sarebbe stata almeno opportuna.

<sup>31</sup> ... per ragioni giuridico sistematiche, innanzitutto, ma anche perché, diversamente opinando, l'espressione usata dall'ordinanza e riportata nel testo risulterebbe tautologica.

<sup>32</sup> ... dunque non “eccezionalmente”, come richiesto dalla Corte.

<sup>33</sup> Né tanto promettente sembra l'argomento di diritto positivo che nel ricorso (e in dottrina) si è ritenuto di poter trarre dalla legge di sistema: dai divieti sanciti dagli artt. 31 e 34 l. 352/1970 di *richiedere* referendum *abrogativi* nell'anno antecedente lo scioglimento naturale di una delle Camere o nei sei mesi successivi alla convocazione dei relativi comizi elettorali, nonché di *celebrarli*, quando già indetti, in caso di scioglimento anticipato di una Camera. Argomento che l'ordinanza ha tralasciato. Infatti la mancata ricomprensione del referendum costituzionale nell'ambito di applicazione di tali divieti non appare affetta da irragionevolezza manifesta. E dunque difficilmente la Corte – anche in questa fase di «incremento del tasso di incisività dei [propri] poteri» (ora ricostruita e difesa da F. Modugno, *Le novità della giurisprudenza costituzionale*, in *Lo Stato*, 14/2020, p. 101 ss., spec. p. 115 ss.) – ne avrebbe potuto sancire l'allargamento, facendo a ciò seguire l'accoglimento del ricorso. Sul tema, con diversità di approcci, M. Plotino, *Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?*, in *Nomos*, 1/2020, p. 5 ss., spec. 8 ss.; R. Borrello, *L'incidenza della pandemia di Covid-19 sulle votazioni pubblicistiche: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, ivi, 2/2020, p. 22 ss.; R. Pinardi, *Conflitto*, cit., p. 482-48; G. Tarli Barbieri, *Il rinvio delle elezioni in tempo di coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, p. 970-971.

Il percorso motivo desta però qualche perplessità. Nello svolgere la tesi per cui le uniche circostanze rilevanti sono quelle che hanno portata eccezionale, alla Corte è parso trovare un argomento risolutivo nell'osservare che «*sempre* le forze politiche hanno dato indicazioni agli elettori anche sui referendum costituzionali» (l'enfasi non è testuale). I tentativi dei partiti di orientare il voto referendario sono in effetti un dato certamente ordinario. Ma su questo potrebbe convenire, senza entrare in contraddizione, anche chi fosse intento a sostenere che in caso di concomitanza tra referendum ed elezioni politiche o amministrative l'influenza partitica sul voto referendario diviene assai più incisiva; magari anche di portata *eccezionale*; e comunque può raggiungere un livello tale da produrne importanti distorsioni. L'argomento quindi risolutivo non lo è affatto; risulta anzi solo apparente. E nulla di diverso può dirsi dell'opinabile puntello giurisprudenziale con cui l'ordinanza prova a sostenerlo: «del resto, come questa Corte ha già evidenziato, la logica referendaria è intrecciata a quella della democrazia rappresentativa, non separata da essa (sentenza n. 118 del 2015)»<sup>34</sup>. Il punto resta infatti semplicemente un altro: valutare se vi sia “prova” che l'usuale incidenza partitica sui referendum nel caso di concomitanza con elezioni partitiche cresca al punto da poter determinare una torsione del voto referendario, una determinante compressione del suo libero esercizio. E su questo punto, che potrebbe anche lambire il merito, la Corte si sarebbe dovuta misurare. Ma non l'ha fatto.

È appena il caso di accennare che l'eventuale tentativo di trovare giustificazione di tanto nella fase processuale (di verifica dei requisiti di ammissibilità) e dunque nella natura della pronuncia (liminare) sarebbe destinato al fallimento. A ragionare in termini rigidamente formali, non potrebbe superare l'obiezione che la fase della valutazione delle questioni di merito è la seconda: quella in cui è garantito il contraddittorio. Quindi, se tale aspetto problematico della vicenda si dovesse ritenere, in definitiva, propriamente di merito la Corte avrebbe dovuto ammettere il conflitto alla seconda fase e trattarlo in quella sede. D'altro canto un approccio più aderente agli usi consolidati richiede di rimarcare che non di rado la cognizione piena del giudizio (soprattutto quando determinanti sono questioni che potrebbero dirsi di confine, in quanto si collocano tra la verifica del requisito oggettivo di ammissibilità e il merito) è anticipata in sede deliberativa. Che la motivazione spesso è tutt'altro che succinta<sup>35</sup>. E che si è anche arrivati ad adottare – oramai senza imbarazzo e con decrescente scalpore – quelle che a buon titolo si

---

<sup>34</sup> Opinabile perché forzato. Come ha prontamente obiettato R. Pinardi, in quell'occasione la Corte aveva «semplicemente negato [– «In opposizione alla tesi sostenuta dalla regione Veneto, la quale intendeva indire un referendum consultivo» –] che il voto su un quesito referendario possa essere equiparato «a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro» [così sent. 118/2015, § 5 *cons. dir.*], senza esprimersi minimamente su eventuali sovrapposizioni o intrecci tra consultazioni referendarie ed elettorali»; *Conflitto*, cit., p. 482.

<sup>35</sup> Come invece è prescritto dall'art. 18, co. 4, l. 87/1953. È appena il caso di evidenziare che nessun'aderenza vi è tra motivazione succinta e motivazione incompleta, o di stile o apparente.

dicono “sentenze in forma di ordinanza”<sup>36</sup>. Pertanto la Corte, nel ritenere non integrati nel caso in commento gli estremi per l’ammissione alla fase di merito<sup>37</sup>, avrebbe almeno potuto rifarsi a queste prassi, rendendo così la pronuncia più esauriente.

### **3. +Europa agisce da potere dello Stato provando a fare i conti con l’indirizzo che nega ai partiti legittimazione al conflitto interorganico. Ma la Corte non dialoga come dovrebbe ... nemmeno con se stessa**

L’ordinanza 196 fornisce molti spunti di riflessione, giacché *tocca* – in realtà più per omissione, sicché sarebbe meglio dire *presuppone* – la lettura che la Corte dà al ruolo costituzionale dei partiti: un tema fondamentale e bisognoso di chiarimento. Altre devono essere le occasioni per confrontarsi con esso, giacché queste note sono rivolte a segnalare *solo* gli elementi delle ordinanze in commento che paiono delineare la “tecnica *in* giudizio” impiegata. Ciò soprattutto per valutarne l’omogeneità. In questa pronuncia tali elementi sono tuttavia così strettamente legati all’oggetto della questione affrontata da rendere inevitabile qualche sconfinamento.

Il conflitto era stato sollevato dall’associazione partitica “+Europa” contro le Camere parlamentari per contestare gli effetti menomativi della propria (pretesa) sfera di attribuzioni costituzionali prodotti dalla mera riduzione<sup>38</sup> del numero di firme di presentazione delle liste per le elezioni regionali 2020, disposta in via legislativa in considerazione del contesto pandemico<sup>39</sup>. Secondo parte attrice, in quella situazione era «evidente [l’]impossibilità, o quantomeno [l’]estrema difficoltà» di procedere alla raccolta delle firme necessarie<sup>40</sup>. La fondatezza e la forza risolutiva dell’affermazione si sarebbe potuta discutere<sup>41</sup>. E del resto si può ora dire che alla prova dei fatti quelle difficoltà si sono dimostrate affrontabili<sup>42</sup>.

Il problema più arduo per il ricorrente si poneva però “a monte” di tutto ciò. Poiché incombeva un precedente negativo specifico su quello che nei conflitti tra poteri è il primo *cut off*: il riconoscimento del presupposto soggettivo della *legitimatatio ad processum*. Il riferimento è alla nota e (tuttora) insuperata ord.

---

<sup>36</sup> Sul punto, di recente, M. Armanno, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019.

<sup>37</sup> Cosa tutt’altro che straordinaria, poiché dall’analisi delle pronunce sui conflitti sembra delinearsi la tendenza a fare dell’ordinanza (e segnatamente di quella liminare) lo «strumento di gestione ordinaria del conflitto»; E. Malfatti, *Il conflitto*, cit., p. 225-226.

<sup>38</sup> ... peraltro importante: a 1/3.

<sup>39</sup> Art. 1*bis*, co. 5, d.lg. 26/20, introdotto in sede di conversione (l. 59/2020).

<sup>40</sup> V. § I.2.1 *dir.* del ricorso.

<sup>41</sup> Nell’affrontare i profili di merito della controversia, l’atto introduttivo specifica che tale difficoltà si rivelerebbe lesiva non solo e non tanto al considerarla “in assoluto”, ma soprattutto in quanto condizione di peculiare e ingiustificato aggravio posto a carico delle forze partitiche che non possono usufruire delle deroghe all’onere di raccolta firme, pur avendo radicamento oggettivamente dimostrato dalla presenza nelle Assemblee parlamentari, per non essere rappresentate nei Consigli regionali in quanto nate dopo le relative elezioni (v. p. 16 ss.).

<sup>42</sup> In particolare, +Europa le ha superate, essendo riuscita a presentare liste in tutte le Regioni chiamate al voto.

79/2006<sup>43</sup>, in cui la Corte ha statuito che i partiti politici non sono configurabili come potere dello Stato. Ciò perché non è loro espressamente attribuita «la titolarità di uno specifico potere da parte della Costituzione»<sup>44</sup>. E d'altro canto – stando alla pronuncia – non sarebbe dato desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali dalle funzioni assegnate loro dalla legge *ordinaria* in materia di elezioni: la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche». Queste sarebbero infatti nient'altro che «il modo in cui il legislatore ha *ritenuto* di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti politici con la rappresentanza politica». Modo coerente con la Costituzione, ma che troverebbe «solo *un* fondamento» nell'art. 49, senza dunque costituirne svolgimento necessario (corsivi aggiunti).

Tale interpretazione ha ricevuto valutazioni differenti in dottrina; anche critiche autorevoli e assai ponderate<sup>45</sup>. La pronuncia in commento sarebbe stata occasione per confrontarsi con esse, profittevolmente: un'opportunità che – sia detto per inciso – sarebbe stato bene cogliere. E invece è stata tralasciata.

Questione ulteriore, differente e più rilevante, è quella del confronto con gli argomenti prospettati dal ricorso e anche con quelli rilevanti per il tema portati in precedenti pronunce della Corte, che nell'assai breve motivazione appare insufficiente. Esso è infatti ben più che opportuno. È *dovuto*.

Quanto ai primi una “risposta” *piena e puntuale* è esigenza da ritenersi insita già nella natura dialogica del processo come “luogo” di esercizio del diritto alla difesa dinanzi a un giudice che, in quanto tale, è chiamato non a scegliere ma a valutare, rendendo palese il processo logico-giuridico che ha seguito. Sicché il suo fondamento è sistemico, prima ancora che evidentemente insito negli artt. 24 e 111 Cost. E solo se ne aggravano le ragioni e l'onere – ma non di poco – quando la decisione giudiziaria viene assunta in assenza di contraddittorio e può anche definire la controversia senza che le parti vi si possano opporre. Quando, dunque, non vi è alcun modo di far valere il vizio dell'omessa motivazione. Proprio questo, peraltro, è il caso della fase deliberativa del conflitto, poiché essa si svolge in camera di consiglio (art. 37, co. 3, l. 87/1953) e l'ordinanza che la chiude è ovviamente inoppugnabile, come ogni decisione della Corte costituzionale (art. 137, co. 3, Cost.)<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> ... pienamente seguita dall'ord. 120/2009, unico altro caso, sino ad allora, in cui la Corte si era trovata ad affrontare il tema.

<sup>44</sup> Questo, per la Corte, è il dirimente elemento di distinzione con il caso della frazione del corpo elettorale che ha richiesto il referendum dei promotori come suoi rappresentanti. A tale figura estranea allo Stato-apparato la titolarità dell'iniziativa referendaria è infatti espressamente assegnata dall'art. 75 Cost.

<sup>45</sup> V. spec. P. Ridola, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, spec. p. 670 ss., ove le perplessità sono profondamente argomentate sul piano sistemico.

<sup>46</sup> Sull'effetto oggettivamente deresponsabilizzante dell'inoppugnabilità delle pronunce e sul maggior onere che ne deriva in capo alla Corte, a cui proprio perciò si “impone” di essere «più giudice di ogni altro, mantenendosi costantemente, scrupolosamente fedele a... se stessa, [... sul piano delle soluzioni di merito [ma di più e ancor prima nella ferma e uniforme applicazione] delle tecniche processuali», A. Ruggeri, *Il processo costituzionale come processo, dal punto*

Ci si sarebbe allora attesi una discussione *funditus* degli argomenti posti a sostegno dell'espressa richiesta di *revirement* sulla legittimazione dei partiti al conflitto. E in particolare, di un profilo che era centrale nella difesa del ricorrente: l'inquadramento delle «funzioni attribuite ai partiti [dalla legislazione ordinaria] nel procedimento elettorale» come «*unico modo* costituzionalmente possibile e legittimo perché nelle odierne democrazie rappresentative il popolo possa esercitare la propria sovranità, cioè per poter raccordare democrazia e rappresentanza politica» (corsivo aggiunto)<sup>47</sup>. Una qualificazione opposta a quella di semplice modo *scelto* dal legislatore *tra i vari possibili* data dal *leading case* del 2006, che – questo è il punto – di quel processo motivo costituiva cardine. L'argomento in sé non era nuovo e anzi era stato proposto anche nel ricorso deciso dall'ordinanza 79. Quindi non sarebbe stato sorprendente se, affrontato, fosse stato superato. Ma invece è stato “rimosso”. Infatti la decisione in commento ha motivato la carenza del requisito soggettivo per mera riproduzione dell'ord. 79/2006, ma – si noti – delle sole parti di essa che seguono l'argomento contestato. Queste sono state rese autonome, “autoportanti”, dato che al “cardine” si è semplicemente rinunciato<sup>48</sup>. Il risultato è però l'indebolimento della struttura motiva che peraltro già nella versione originaria aveva destato alcune perplessità. E d'altro canto la rinuncia all'argomento contestato (si direbbe tacitamente: per via di una proposta di qualificazione alternativa e incompatibile) dal ricorrente certo non giustifica il mancato esame della contestazione. Anzi questo fa apparire quella una fuga. Ma al giudice la fuga, anche apparente, non è consentita: non dal chiesto, ma neanche dalle argomentazioni. Pena la delegittimazione, che, negli ambiti in cui il sistema non prevede rimedi processuali, vi è modo di riassorbire prontamente e ordinariamente<sup>49</sup>.

Passando al dialogo espresso “con se stessa” basta qui ribadire che esso è per la Corte una necessità che deriva dall'esigenza di mantenere la coerenza tra le pronunce rese nel tempo e renderla manifesta. Giacché su ciò riposa parte assai significativa della sua legittimazione<sup>50</sup>.

Nel caso in analisi, con i precedenti specifici (ord. 79/2006 e 120/2009) vi è ben più che dialogo; vi è una continuità che, in quel motivare per mera riproduzione pedissequa delle parole in questi usate, appare quasi ostentata. Un mero richiamo, inoltre, vi è alla sent. 1/2014, che se da un lato riporta l'ord.

---

*di vista della teoria della Costituzione e nella prospettiva delle relazioni interordinamentali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2011, p. 6-7, ove si rimarca la debolezza del c.d. controllo diffuso, esercitato dall'opinione pubblica, dai chierici ma anche dagli operatori politico istituzionali.

<sup>47</sup> V. § I.1 *dir.* del ricorso.

<sup>48</sup> Va però sottolineato che non si tratta di una scelta nuova. Quell'argomento era stato già obliterato nell'ord. 120/2009, la cui motivazione è nell'ordinanza in commento pressoché trascritta con appena una breve aggiunta, peraltro non determinante.

<sup>49</sup> F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, 4/2019, p. 5-6, riferendosi all'utilizzo della fase di ammissibilità per emettere, senza contraddittorio, un giudizio di merito sul conflitto, in violazione delle regole processuali.

<sup>50</sup> Ancora A. Ruggeri negli studi cit. *supra* nt. 27.

79/2006 proprio nel passaggio che le ord. 120/2009 e 196/2020 omettono<sup>51</sup>, dall'altro si caratterizza per l'inusitata impostazione svalutativa del ruolo dei partiti nel sistema costituzionale<sup>52</sup>. Del tutto ignorata è invece la sent. 35/2017 nella cui motivazione si è visto una sorta di "ravvedimento" sul punto della Corte, poiché si è tornato a riconoscere ai partiti un ruolo costituzionale centrale<sup>53</sup>. Anzi, esso pare più nettamente delineato come essenziale per l'effettività della democrazia, rispetto agli approdi del passato. I partiti politici vengono infatti qualificati «associazioni che *consentono* ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale» (corsivo aggiunto)<sup>54</sup>. Il che è apparso «un riferimento preciso» idoneo a suscitare una riflessione profonda a una attenta dottrina<sup>55</sup>. E che su questa linea fosse anche la Corte sembrava dimostrato dalla sent. 170/2018, in cui è riprodotto il brano della sentenza 35 appena citata, con aggiunta della premessa che «la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici» e dell'osservazione dell'indispensabilità dell'intermediazione partitica nella selezione della classe politica<sup>56</sup>.

Risulta allora sorprendente che quando è dovuta tornare a decidere, a distanza di anni, sul tema della legittimazione soggettiva dei partiti al conflitto tra poteri la Corte non abbia sentito la necessità di confrontarsi (almeno anche) con queste proprie prese di posizione: le più recenti sul ruolo costituzionale dei partiti. In definitiva è tale ruolo (che nelle funzioni viene articolato, risultando dunque di esse il *prius* logico-giuridico<sup>57</sup>) a dover costituire il parametro in base a cui valutare se si è dinanzi a un potere dello Stato.

È appena il caso di sottolineare che prendere in considerazioni tali pronunce non avrebbe portato di per sé a riconoscere ai partiti la natura di potere dello Stato. La Corte avrebbe anche potuto verificare, motivando, che gli argomenti lì esposti non conducono a tale risultato. Nell'astenersi dal farlo, e richiamandosi invece solo a precedenti più risalenti, uno dei quali (sent. 1/2014) addirittura sostanzialmente confutato (sul punto) da quelle pronunce, la Corte si è però esposta al rischio di far

---

<sup>51</sup> ... che in realtà dell'ord. 79/2006 riporta (al § 5.1 del *cons. dir.*) proprio il passaggio rimosso nelle ord. 120/2009 e 196/2020.

<sup>52</sup> Essa infatti sbilancia il fondamento costituzionale, e dunque il parametro, del diritto elettorale, individuandolo, discutibilmente, nel solo diritto individuale al voto; M. Armanno, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. AIC*, 4/2014, p. 11, 20 ss.; I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, p. 43 ss.; M. D'Amico, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, p. 11-12; I. Lagrotta, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, Bari, 2020, p. 208 ss.

<sup>53</sup> I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1*, cit., p. 49-50; M. D'Amico, *Democrazia*, cit., p. 13; I. Lagrotta, *La crisi*, cit., p. 210.

<sup>54</sup> § 11.2 *cons. dir.*

<sup>55</sup> I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1*, cit., p. 49.

<sup>56</sup> § 6 *cons. dir.* Sulla sua continuità con la sent. 35/2017 e discontinuità con la sent. 1/2014 M. D'Amico, *Democrazia*, cit., p. 14-15

<sup>57</sup> Così K. Hesse, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno* (1959), trad. it. Seregno, 2012, p. 40.

insorgere dubbi sulla propria coerenza diacronica; sul proprio rigore. Rischi da non correre perché involgono direttamente la credibilità come giudice e dunque la propria legittimazione.

#### **4. Il mosaico è a tessere diverse: il valore della celerità della decisione e quello della legittimazione**

L'elemento che vistosamente accomuna le quattro ordinanze in commento è la prontezza con cui sono state adottate. L'intervallo tra il deposito dei ricorsi e quello delle decisioni (quest'ultimo contestuale: del resto vengono tutte assunte nella stessa camera di consiglio) va da un minimo di 15 giorni a un massimo di 21: non un record, ma veramente breve, rispetto ai 208,2 giorni di media<sup>58</sup>. La ragione di tale celerità è intuitiva: la Corte ha avvertito la pressante opportunità (si direbbe la necessità istituzionale) di non fare arrivare il Paese all'appuntamento elettorale-deliberativo in condizione di incertezza circa la legittimità delle consultazioni e d'altro canto di non incidere sulla data della loro celebrazione<sup>59</sup>. Sicché da questo punto di vista le quattro pronunce sono senz'altro "tessere" di un "mosaico", il cui disegno è condivisibile.

Ma le "tessere" non sono omogenee. Non sono, in realtà, neanche egualmente apprezzabili.

Nei primi due casi qui trattati (ord. 198 e 197) il risultato appare del tutto soddisfacente. Del resto una certa avventurosità *delle e nelle* azioni ha reso meno arduo decidere e motivare.

Le altre due ordinanze (195 e 196), invece, rivelano difetti e imperfezioni segnatamente nell'uso delle tecniche *in* giudizio: motivazioni apparenti, omissioni motivate, uso parziale, talvolta improprio dei precedenti, persino una svista, resa più bruciante per la Corte dall'esservi incappata proprio in un giorno in cui, in altra decisione, aveva ritenuto di rimarcare un errore in fondo non dissimile in cui era incorsa la difesa di un ricorrente.

Vi è da chiedersi se questa disomogeneità sia la conseguenza della contrazione dei tempi. E se le esigenze di celerità abbiano inciso sulla scelta di chiudere tutti i giudizi nella fase dell'ammissibilità.

Al primo quesito non si può dare risposta. Si può solo dire che non sono sporadici in questo tipo di processo i casi in cui la decisione è presa molto rapidamente, anche in un numero minore di giorni di

---

<sup>58</sup> R. Pinardi, S. Scagliarini, *La durata del processo della Corte nei conflitti tra poteri dello Stato: spunti e riflessioni a partire da una ricerca empirica*, in *Consulta on line*, II/2020, p. 454.

<sup>59</sup> Del resto un'analisi completa e assai attenta dei precedenti ha messo in rilievo la correlazione numericamente significativa tra celerità della pronuncia e incidenza della stessa su procedimenti a tempistica definita: segnatamente quelli referendarie ed elettorali; R. Pinardi, S. Scagliarini, *La durata*, cit., p. 457-459, tra i casi puntualmente richiamati vi è anche quello della più volte citata ord. 79/2006, precedente specifico per l'ordinanza 196. Si può aggiungere (sebbene non paia poi un dato rivelatore) che in tutti i casi qui in commento gli atti introduttivi contenevano istanza cautelare, altro elemento che diffusamente si ripete nelle vicende chiuse con le c.d. pronunce-lampo (ivi, p. 456).

quelli impiegati nei casi in analisi<sup>60</sup>. E d'altronde non pare possa evidenziarsi una proporzionalità inversa tra qualità e tempi della decisione.

Al secondo si sarebbe tentati di azzardare una risposta negativa, perché una serie di elementi parrebbero militare in senso opposto. Da un lato la Corte è stata capace in altre occasioni di chiudere entrambe le fasi di giudizio in un arco temporale anche minore di quelli impiegato nei giudizi in commento<sup>61</sup>. D'altro canto l'assorbimento in sede liminare di questioni che potrebbero attenere al merito (e talvolta che certamente vi attengono) è fenomeno ampio e consolidato<sup>62</sup>, per il quale non pare potersi trovare ragione in esigenze contingenti e specifiche di celerità.

Ad ogni modo, dalla vicenda analizzata sembra venire un richiamo alla lezione di Antonio Ruggeri per cui la coerenza (diacronica, sincronica, interna ma anche esterna; reale ma anche percepita) della giurisprudenza, che necessariamente passa per l'accuratezza tecnica, è per la Corte un valore complessivamente irrinunciabile, perché ne fonda la legittimazione in quanto giudice. La celerità della decisione<sup>63</sup>, in quanto parte dell'effettività della tutela, è anch'essa un valore capace di incidere sulla legittimazione del giudice. Lo è sempre; e in alcuni casi, come quelli in analisi, è anche una necessità pressante. Sicché un bilanciamento tra i due è in sé possibile, anzi talvolta inevitabile, ma deve compiersi in base al criterio del minor sacrificio di entrambi. Farlo ogni volta non è affatto facile. Ma segnalare i casi in cui ciò non accade, almeno non pienamente, pare utile, se non altro, perché può aiutare a mantenere desta l'attenzione. Il che è un bene. Per la Corte innanzitutto.

---

<sup>60</sup> Ancora R. Pinardi, S. Scagliarini, *La durata*, cit., p. 454.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> E. Malfatti, *Il conflitto*, cit., spec. p. 253.

<sup>63</sup> ... celerità relativa, ovviamente. Dunque congrua al caso. Ha ben sottolineato questo punto, che è essenziale, M.A. Sandulli, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *federalismi.it*, 18/2014, p. 22-23.