

17 APRILE 2019

La Corte costituzionale ancora sulla  
“impossibile” legittimazione del  
singolo cittadino al conflitto di  
attribuzione tra poteri dello Stato (a  
margine dell’ordinanza 39/2019 della  
Corte costituzionale)

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

# La Corte costituzionale ancora sulla “impossibile” legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell’ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)\*

**di Pierdomenico Logroscino**

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

**Sommario:** 1. L'impossibile legittimazione al conflitto tra poteri del singolo cittadino: profili soggettivi e oggettivi. Un breve *excursus*. – 2. Ricorsi congiunti (e sovrapposti) di singoli cittadini e di singoli parlamentari: l'insostenibile confusione dei ruoli. Le ordinanze nn. 277 e 280 del 2017 e 181 del 2018. – 3. L'ordinanza n. 39 del 2019: *repetita iuvant?*

## 1. L'impossibile legittimazione al conflitto tra poteri del singolo cittadino: profili soggettivi e oggettivi. Un breve *excursus*

Con l'ordinanza n. 39 del 2019 la Corte costituzionale è tornata su una questione che ciclicamente la investe, e cioè quella della legittimazione al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato di un privato cittadino.

Benché non manchino precedenti di tal fatta anche particolarmente risalenti<sup>1</sup>, il numero dei ricorsi promossi da un singolo individuo in tale sede si è moltiplicato soprattutto negli ultimi anni. Eppure la Consulta non sembra aver mai fatto aperture significative e neppure palesato disponibilità prospettiche in tal senso. Probabilmente, la circostanza che all'uopo il Giudice costituzionale non sempre abbia fatto ricorso *funditus* all'argomento della insussistenza del profilo soggettivo, preferendo talvolta, in relazione al caso concreto, valorizzare invece la carenza del profilo oggettivo, potrebbe far pensare a (e, invero, ha fatto ipotizzare) qualche modesta apertura a tale legittimazione, se non altro nel senso della non radicale esclusione dell'eventualità che, prima o poi, possano venire in rilievo situazioni di esercizio di una funzione pubblica costituzionalmente fondata, tali da far assurgere un singolo cittadino alla qualifica di potere dello Stato<sup>2</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> A partire dall'ordinanza n. 57 del 1971.

<sup>2</sup> Su possibili aperture in tal senso, pur problematicamente, cfr. già F. FABRIZZI, *Gli “esclusi” dai conflitti tra poteri dello Stato*, in questa *Federalismi.it*, 18-2011, pp. 5 ss.; E. FERIOLI, *Le formazioni sociali ed i soggetti privati*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale, caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, pp. 193

In realtà, però, nelle decisioni di contesto pronunciate nell'ultimo quindicennio la Corte ha più volte affermato che «in nessun caso il singolo cittadino può ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953»<sup>3</sup>. *Dictum*, quest'ultimo, solo in parte temperato dalla circostanza che, più di recente, l'espressione «in nessun caso» abbia ceduto il passo a una affermazione *ad excludendum* più contestualizzata<sup>4</sup>, secondo cui: «la qualità di cittadino elettore non comporta che esso sia “investito” di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione»<sup>5</sup>.

D'altro canto, le ipotesi in cui a proporre il ricorso *de quo* sia stato un singolo cittadino nelle “spoglie” vesti di persona fisica non sono poi così rare. Alcune, peraltro, consegnano la sensazione del tentativo avventuroso.

Si pensi al conflitto sollevato da un soggetto che si è definito componente «dell'organo costituzionale “corpo elettorale”», che la Corte ha censurato, tra l'altro, in ragione di «una malintesa percezione del “potere diffuso”»<sup>6</sup>. O ancora a quello coltivato da un privato «nella qualità di cittadino che adempie ai doveri costituzionali di fedeltà e difesa della Repubblica e della Costituzione», in quanto «investito direttamente dalla Costituzione (artt. 52 e 54) della funzione pubblica di rango costituzionale consistente nella (eccezionale) difesa del nucleo fondamentale e intangibile, protetto dagli artt. 1 e 139 della Costituzione, della forma repubblicana e democratica dello Stato», ritenuto anch'esso dalla Consulta «palesamente inammissibile» sotto il profilo soggettivo<sup>7</sup>. E infine a quello praticato «nella qualità di elettore avente diritto ad esprimersi nel referendum costituzionale» in riferimento alla formulazione non chiara del quesito<sup>8</sup>.

In altri casi, invece, e per quanto possibile, i ricorsi *de quibus* sono stati almeno ammantati da un (seppur lato) collegamento a una funzione costituzionalmente rilevante, sì da meglio giustificare l'attivazione dello strumento del conflitto tra poteri, quale istituto residuale di tutela di attribuzioni costituzionali.

---

ss.; A. CELOTTO, *Verso la legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato?*, in *Giur. it.*, 2000, pp. 1572 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, spec. pp. 149 ss.; D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Trento, 1994, spec. pp. 255 s.

<sup>3</sup> Cfr., tra le prime, le ordinanze nn. 284 e 434 del 2008.

<sup>4</sup> Lo rileva C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, 4-2017, p. 5.

<sup>5</sup> Cfr. l'ordinanza n. 256 del 2016.

<sup>6</sup> Cfr. ancora l'ordinanza n. 284 del 2008.

<sup>7</sup> Cfr. l'ordinanza n. 121 del 2011.

<sup>8</sup> Cfr. ancora l'ordinanza n. 256 del 2016.

In tal senso, alcuni ricorsi hanno visto i singoli ricorrenti adire la Consulta quale «difensore impedito nell'esercizio del potere costituzionale della difesa» *ex* combinato disposto degli artt. 24 e 41 Cost.<sup>9</sup>; ovvero come delegati comunali (effettivi o supplenti) all'espletamento degli eventuali adempimenti connessi ai *referendum* di cui all'art. 132, comma 2, Cost.<sup>10</sup> o come rappresentanti dei comitati promotori di questi ultimi<sup>11</sup>. Non è mancato, infine, chi si è anche (auto)qualificato «titolare del diritto costituzionalmente garantito di petizione al Parlamento» *ex* art. 50 Cost.<sup>12</sup>.

In questi casi la Corte costituzionale ha avvertito la necessità di soffermarsi più dettagliatamente sulle carenze del profilo oggettivo dei ricorsi, sul necessario *tono costituzionale* del conflitto costituzionale e, più in generale, sui suoi limiti intrinseci. A tal proposito: ha escluso, quindi, tra l'altro, che il ricorso presentato da un privato cittadino possa essere ammesso ove altrimenti possibile adire la sede della legittimità costituzionale in via incidentale<sup>13</sup>, sì da evitare che, di fatto, esso equivalga ad «una sorta di ricorso diretto per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa»<sup>14</sup>. Ha ribadito la necessità che «venga prospettata in termini inequivoci una lesione della sfera delle attribuzioni determinate da norme costituzionali»<sup>15</sup>. Ha rimarcato che il conflitto tra poteri non possa essere manipolato al fine di ottenere «una sorta di accesso diretto per la tutela di diritti soggettivi»<sup>16</sup> o che «si trasformi in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici» e che venga, dunque, «utilizzato come strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema della giurisdizione»<sup>17</sup>.

In altri termini, alla luce di questo breve *excursus* tra i più significativi precedenti del tema in oggetto<sup>18</sup>, non si può dire che la Corte costituzionale abbia mai lasciato trasparire breccie capaci di incrinare la marcata percezione di chiusura alla legittimazione di singoli cittadini al conflitto tra poteri<sup>19</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. l'ordinanza n. 359 del 1999, commentata da A. CELOTTO, *Sulla legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto tra poteri dello Stato (qualche spunto in margine all'ord. n. 359 del 1999 della Corte costituzionale)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000, pp. 69 ss.

<sup>10</sup> Cfr. le ordinanze n. 343 del 2003, nn. 69 e 296 del 2006, e nn. 99 e 434 del 2008.

<sup>11</sup> Cfr. l'ordinanza n. 189 del 2008.

<sup>12</sup> Cfr. l'ordinanza n. 85 del 2009.

<sup>13</sup> Cfr. l'ordinanza n. 343 del 2003.

<sup>14</sup> Cfr. le ordinanze nn. 69 del 2006 e 189 del 2008.

<sup>15</sup> Cfr. l'ordinanza n. 296 del 2006.

<sup>16</sup> Cfr. ancora l'ordinanza n. 85 del 2009.

<sup>17</sup> Cfr. ancora l'ordinanza n. 359 del 1999.

<sup>18</sup> C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi*, cit., pp. 6 ss., colloca tra i conflitti costituzionali sollevati da singoli cittadini anche quelli decisi nel senso dell'inammissibilità dalla Corte costituzionale con le ordinanze n. 127 del 2006 e n. 279 del 2011, pur non univocamente ascrivibili a siffatta tipologia.

<sup>19</sup> Decisamente contrari a ogni possibile apertura in tal senso già, tra gli altri, A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano,

## 2. Ricorsi congiunti (e sovrapposti) di singoli cittadini e di singoli parlamentari: P'insostenibile confusione dei ruoli. Le ordinanze nn. 277 e 280 del 2017 e 181 del 2018.

Nonostante, dunque, non vi fossero elementi favorevoli a un cambio di orientamento degli arresti del Giudice dei conflitti sulla questione in esame<sup>20</sup>, il ricorso allo strumento del conflitto tra poteri da parte di privati cittadini si è arricchito di nuovi, particolari profili nella misura in cui si è intrecciato con la vicenda del riconoscimento della legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare, conclusasi (per il momento) in senso positivo con la nota ordinanza n. 17 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha attribuito a quest'ultimo, *uti singulus*, la suddetta legittimazione attiva, benché in modo solo «virtuale o in astratto»<sup>21</sup>. Legittimazione *in linea teorica*, come da altri detto, «in relazione a frazioni di potere costituzionale *tutte da dimostrare in concreto però*»<sup>22</sup>, che ha suscitato un diffuso senso di insoddisfazione nella dottrina<sup>23</sup>, per lo più, dovuto alla «occasione persa» e alla contraddittorietà tra il riconoscere la “gravità” delle vicende che hanno condotto al ricorso dei trentasette senatori del gruppo parlamentare del Partito democratico<sup>24</sup> e l'averne derubricato gli effetti a un «super-monito»<sup>25</sup> *pro futuro*<sup>26</sup>. Infatti, ha accolto il rischio di sbilanciamento, facendo percepire, almeno a una parte della pubblica opinione, una politicizzazione della sua funzione di garante costituzionale<sup>27</sup>, come talvolta le accade

---

1988, pp. 155 ss., p. 157; G. GEMMA, *Possono gli avvocati sollevare conflitti di attribuzione fra poteri? Una risposta negativa della Corte: giusta, ma non sufficientemente risoluta*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 2791 ss.

<sup>20</sup> ... giacché l'ipotizzabile “apertura” contenuta nell'ordinanza 256 del 2016 in realtà appare di ben poco momento (v. *supra* § 1).

<sup>21</sup> A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento come “potere dello Stato” solo ... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 2019, fasc. 1, pp. 71 ss., p. 71.

<sup>22</sup> A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 4-2019, p. 2.

<sup>23</sup> Tra i numerosi contributi a commento dell'ordinanza 17/2019, v. anche A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 4-2019; M. CAVINO, *La necessità formale di di uno statuto dell'opposizione*, *ivi*; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, n. 1; M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, *ivi*; G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 13 febbraio 2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. speciale., 3-2019, pp. 271 ss.

<sup>24</sup> S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 4-2019, spec. p. 9.

<sup>25</sup> Per dirla con N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4-2019, p. 2.

<sup>26</sup> Come nota V. ONIDA, sembra «un poco paradossale» l'aver utilizzato il consolidamento della prassi del maxiemendamento, che nella pronuncia definisce problematica negli effetti, per negare il raggiungimento di quella soglia di evidenza della menomazione di poteri che avrebbe fondato l'accoglimento del ricorso. Infatti: «proprio la continua reiterazione di una prassi abusiva dovrebbe rendere più urgente l'intervento censorio della Corte»; , *La Corte e i conflitti interni al Parlamento*, pp. 256 s.

<sup>27</sup> Con riferimento alla risalente *quaestio* delle due “anime” (politica e giurisdizionale) della Consulta cfr., di recente, i contributi raccolti in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte*

quando intercetta le dinamiche democratiche del processo legislativo politico al di fuori del sindacato di legittimità sulle leggi<sup>28</sup>. E tuttavia non ha risolto il problema.

Non è peraltro intendimento delle presenti note soffermarsi sulle numerose suggestioni che l'ordinanza citata è in grado di suscitare<sup>29</sup>, quanto piuttosto rimarcare come gli *step* di graduale avanzamento verso il riconoscimento della legittimazione al conflitto del singolo parlamentare<sup>30</sup> abbiano incrociato, senza particolare fortuna, quelli della contestuale proposizione di ricorsi da parte di singoli cittadini elettori.

All'uopo sovengono le ordinanze nn. 277 e 280 del 2017 e 181 del 2018.

La prima riguarda il ricorso proposto avverso il Governo per l'annullamento degli atti connessi all'apposizione della questione di fiducia sulla legge elettorale c.d. "*Rosatellum-bis*". Tra i ricorrenti compare anche un singolo nella qualità di «cittadino elettore» e di «rappresentante del corpo elettorale», che si aggiunge ad un singolo senatore e al Codacons. L'ordinanza gemella, la n. 280, ha ad oggetto il ricorso avverso la situazione venutasi a creare con l'approvazione della legge n. 52 del 2015, promosso da una serie di soggetti che scelgono di cumulare la qualità di singolo parlamentare con altre qualifiche: quelle funzionali di Presidente e di Vicepresidente vicario di gruppi parlamentari, quella di appartenente alla «minoranza parlamentare» e, per quel che qui rileva, quella di singolo elettore. Sotto il profilo soggettivo,

---

*costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Torino 2017, e R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso*, in *Rivista AIC*, 3-2017.

<sup>28</sup> Cfr. R. DICKMAN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, 4-2019, pp. 19 s. e A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento come "potere dello Stato"*, cit., spec. pp. 72 s.

<sup>29</sup> V., dopo il comunicato della Corte del 9 gennaio 2019, ma prima del deposito dell'ordinanza, anche V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti*, in *Diritti fondamentali*, 18 gennaio 2019; R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della Corte*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2019, n. 1; R. CHIEPPA, *Partendo dal comunicato della Corte costituzionale sulla inammissibilità del conflitto di attribuzioni sulla legge di bilancio 2019*. Breve riflessione sulla possibile giustiziabilità avanti alla Corte della stessa legge di bilancio prima sezione, ivi; A. ANZON DEMMIG, *Il conflitto di parlamentari sulla legge di bilancio: prime osservazioni sul comunicato stampa della Corte costituzionale*, ivi. Prima del citato comunicato, v. anche le osservazioni "preventive" di R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna saperlo fare*, in *laCostituzione.info*, 28 dicembre 2018, e S. PRISCO, *Non ci si può aspettare altro che moniti, ma è urgente riprendere la strada delle riforme*, ivi, 31 dicembre 2018.

<sup>30</sup> Dopo numerosi tentativi esperiti a partire dalla fine degli anni Novanta (cfr., per prima, la vicenda decisa dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 177 del 1998), il riemergere della questione della legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare è stata avvertita innanzitutto da S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piove?*, in *Quad. cost.*, 2016, pp. 369 ss.; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 1107 ss.; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *Consulta online*, 2017, fasc. 1, pp. 22 ss.; C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi*, cit., spec. pp. 42 ss.; S. CURRERI, *In memoriam dell'art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 384 ss.

la strategia processuale dei ricorrenti, ancorché disputabile<sup>31</sup>, è, dunque, chiara: da un lato, si differenziano i possibili titoli di legittimazione attiva al conflitto, pur accomunati dal medesimo *petitum*; dall'altro, gli stessi soggetti proponenti sommano diverse qualità, facendosene portatori unitari. In tutti i ricorsi viene enfatizzato il ruolo del singolo cittadino quale parte del «Corpo elettorale», secondo una scelta che, ad onta degli inequivoci precedenti cui si è fatto prima cenno, aveva comunque ricevuto riscontri positivi in una parte della dottrina<sup>32</sup>.

L'esito, invece, non è stato differente da quanto potesse preconizzarsi. Ed anzi la Consulta – all'atto di esaminare la posizione dei singoli quali parte del «Corpo elettorale» (fosse la loro qualità processuale congiunta ad altre o “confusa” in queste) – ha chiosato la scelta stigmatizzandone la prospettazione: essa «è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni»<sup>33</sup>. E, di più, «non è dato comprendere, in particolare, in quale veste si presentino le persone fisiche ricorrenti: se come singoli parlamentari o come rappresentanti del proprio gruppo parlamentare, come cittadini elettori oppure ancora, più genericamente, come soggetti politici»<sup>34</sup>.

Con riferimento, poi, alla posizione del singolo elettore, la Corte è stata persino «più *tranchant* di quanto non lo fosse stata nell'ordinanza n. 256 del 2016»<sup>35</sup>, riproponendo una chiusura molto netta, considerato che in nessun caso «il singolo cittadino, seppure vanti la qualità di elettore, è investito di funzioni tali da

---

<sup>31</sup> V., in senso critico, S. CECCANTI, *Leggi elettorali: i rischi di “benaltrismo costituzionale” nei ricorsi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2017, n. 3, pp. 18 ss., e L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della «situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *Consulta online*, 2018, fasc. 1, pp. 34 ss.

<sup>32</sup> Cfr., in tal senso, P. MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale “rosatellum”*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2017, n. 3, pp. 4 ss. A tal proposito, cfr. anche G. BUONOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*, ivi, pp. 11 ss., secondo il quale, però, l'eventuale riconoscimento della legittimazione al conflitto di un singolo cittadino, in occasioni come queste in esame, non passa attraverso l'indistinta qualificazione di appartenente al «Corpo elettorale», avendo, piuttosto, bisogno di divenire in altro modo «soggetto esponenziale di un interesse qualificato, in rapporto al procedimento legislativo» e, quindi, autonomamente qualificabile, almeno in astratto, come potere dello Stato, ai fini dei “conflitti di attribuzione” (p. 15). Sui ricorsi si segnalano, inoltre, tra gli altri, i contributi di L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2017, n. 3, pp. 20 ss.; M. VILLONE, *Legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, ivi, pp. 25 ss.; G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, ivi, pp. 33 ss.; M.C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Diritti fondamentali*, 2018, fasc. 1.

<sup>33</sup> Cfr. l'ordinanza n. 277 del 2019.

<sup>34</sup> Cfr. l'ordinanza n. 280 del 2019, che, per il resto rimarca come «le carenze degli atti introduttivi dei conflitti non mettono la Corte costituzionale in condizione di deliberare sul merito dei conflitti stessi, perché nessuno dei tre ricorsi individua in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa».

<sup>35</sup> Così L. GRIMALDI, C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., p. 36.

legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante»<sup>36</sup>.

La stessa impostazione ha viziato anche i ricorsi che hanno condotto all'ordinanza n. 181 del 2018<sup>37</sup>. Anzi, i due profili critici si sono sommati, in quanto i ricorrenti sono sia singoli elettori *tout court* sia singoli qualificatisi, ai fini del conflitto tra poteri, nella duplice qualità di parlamentari rappresentanti della Nazione e di elettori. E ciò senza diversificare i motivi di doglianza e senza distinguere in ordine alle differenti attribuzioni, in ipotesi violate, di cui sarebbero, ciascuno per proprio conto, titolari.

Rispetto alle due precedenti, analoghe pronunce, il Giudice dei conflitti si sofferma più ampiamente sugli argomenti addotti dai ricorrenti al fine di stimolare il riconoscimento della legittimazione al conflitto del singolo cittadino elettore<sup>38</sup>. Il ricorso, infatti, insiste sulla qualificazione del «Corpo elettorale» quale potere dello Stato-comunità, ben distinto dal Parlamento, le cui attribuzioni si concentrerebbero «nel diritto-dovere di “eleggere” la “rappresentanza politica” attraverso una “espressione di voto”, che sia “personale ed eguale, libero e segreto”, “a suffragio universale e diretto” e idoneo, peraltro, a “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”» e che dunque, avrebbe «la “funzione pubblica” di “eleggere i rappresentanti del Popolo”». Legittimazione, peraltro, che, a opinione dei ricorrenti, non dovrebbe assumere caratteri generali, ma limitarsi a costituire presidio della particolarissima tutela delle regole costituzionali poste a garanzia di una buona legge elettorale, perché verrebbero «a “coincidere”, nello stesso tempo, “il vizio di costituzionalità” della legge elettorale e la “violazione” delle “attribuzioni proprie” del Corpo elettorale». Infatti, dal momento della entrata in vigore della legge elettorale (assunta come) illegittima, quest'ultimo «si [sarebbe] visto privato della possibilità di “incidere” in modo libero e diretto sulla “nomina” dei propri “rappresentanti”, dando luogo a un Parlamento che sia effettivamente “rappresentativo”».

La Corte costituzionale è alquanto netta nel censurare una siffatta prospettazione, descrivendola quale inedita «azione, per così dire, a *double face*: l'elettore, da un lato, agisce come titolare di un diritto fondamentale individuale e, d'altro lato, come “parte” della intera Comunità degli elettori, cioè come membro del “Corpo elettorale”». Da ciò non può che concludere rimarcando, ancora una volta, che «il singolo cittadino elettore non è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante».

---

<sup>36</sup> Cfr. ancora l'ordinanza n. 277 del 2019.

<sup>37</sup> Commentata da A. LAURO, *Il conflitto tra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 27 settembre 2018.

<sup>38</sup> È il caso di segnalare che, pendente la questione, sono pervenuti alla Corte costituzionale «nove atti di intervento, con i quali hanno chiesto di intervenire nel giudizio [...] un totale di centotrentacinque “elettori/elettrici”, che negli stessi atti si denominano “intervenant/ricorrenti”».

### 3. L'ordinanza n. 39 del 2019: *repetita iuvant?*

L'ultima decisione della Corte costituzionale sul tema in oggetto, l'ordinanza n. 39 del 2019, ha riguardo a una vicenda iniziata a metà degli anni Ottanta, quando il ricorrente si rende conto che, nel calcolo del proprio trattamento pensionistico, il Corpo della Guardia di Finanza, in cui aveva prestato servizio dal 1953 al 1975, non aveva ricompreso né la tredicesima mensilità né l'indennità integrativa speciale. Adita la Corte dei conti per l'accertamento del diritto a quelle somme, si vede respingere il ricorso nel merito – con decisione all'epoca inappellabile – e dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 97, co. 1, e 99, co. 5, del d.lgs. n. 1092 del 1973, che determinavano le modalità di calcolo contestate. Tali previsioni normative, però, di lì a poco vengono dichiarate incostituzionali con le sentenze nn. 566 del 1989 (quanto all'art. 99, co. 5) e 232 del 1991 (quanto all'art. 97, co. 1). Il ricorrente allora, facendo leva proprio sulla sopravvenuta incostituzionalità delle norme *de quibus*, avvia una serie di procedimenti giudiziari – dapprima innanzi alla Corte dei conti (sezione Lombardia e, quindi, Seconda sezione giurisdizionale centrale) e, poi, alla Corte di cassazione, sezioni unite civili – per vedersi riconosciuto il diritto alle somme negate. Ma tutti i rimedi giurisdizionali attivati tra il 2002 e il 2016 si concludono con decisione di inammissibilità: la vicenda, infatti, è esaurita; la controversia già passata in giudicato. Si rivolge pure all'Amministrazione competente (il Comando generale della Guardia di Finanza) per chiedere a essa la revisione del provvedimento per via di disapplicazione delle norme legislative (poi) dichiarate incostituzionali. Ma nulla.

Di qui, la determinazione di adire la Corte costituzionale nella sede del conflitto di attribuzioni tra poteri, inteso dal ricorrente quale «rimedio ulteriore esercitabile dopo che sono state sperimentate invano le altre forme di tutela previste», con l'obiettivo di ottenere l'annullamento di tutti gli atti giurisdizionali menzionati. Il ricorso è, inoltre, rivolto contro il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'economia e delle finanze (Comando generale della Guardia di finanza) al fine di imporre loro la richiamata disapplicazione.

*Ictu oculi* emerge l'inconsistenza del conflitto promosso, nella misura in cui «il ricorrente, anziché prospettare la lesione di attribuzioni costituzionali, lamenta esclusivamente la lesione di situazioni giuridiche soggettive proprie» e cade nell'errore, più volte riscontrato anche in passato, di concepire l'accesso alla Corte nella sede *de qua* quale improprio gravame avverso errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale, per emendare i quali «valgono [invece] i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni». Quanto, infine, al profilo soggettivo, il Giudice dei conflitti ripropone la stessa formula utilizzata nelle più recenti, analoghe occasioni, ribadendo – nei termini più decisi – che «il singolo cittadino non è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante».

Per quanto tale ricorso possa farsi rientrare tra quelli neanche ammantati da un (seppur lato) collegamento a una funzione costituzionalmente rilevante, e nella sostanza poco meno che temerario<sup>39</sup>, la Corte in questa occasione non dichiara il conflitto «palesamente inammissibile», come pure avrebbe potuto anche alla luce dei suoi precedenti. Ciò forse perché, questa volta, la situazione sottesa al “disperato” tentativo di inventare un grado di giudizio ulteriore rispetto ai tanti già inutilmente sperimentati, fa percepire un’istanza di giustizia in qualche modo comprensibile. Essa, pur non potendo affatto tradursi in pretesa di ripristino di attribuzioni costituzionali capaci di plasmare il singolo cittadino in potere dello Stato, evoca il tema dei limiti, anche di sistema, che tuttora incontra la tutela diritti costituzionali.

Peraltro deve rilevarsi come nella vicenda richiamata la tensione del singolo verso l’accesso alla Corte costituzionale fosse ancor più forte, posto che nella materia oggetto dei giudizi comuni appariva difficile anche un eventuale ricorso CEDU, dovendo quindi ritenersi davvero esauriti in concreto i rimedi interni, quale presupposto di azionabilità del sistema di tutela sovranazionale dei diritti.

L’ultima decisione presa in esame, come più in generale il *fil rouge* che emerge dall’analisi fin qui condotta, sollecita un interrogativo. Quale potrebbe essere la ragione per cui a fronte di granitica giurisprudenza avversa alla legittimazione del singolo cittadino al conflitto tra poteri dello Stato (in forme e modi che difficilmente possono preludere a un’inversione di tendenza), l’esperimento di tale strumento (giurisdizionale) torna periodicamente a impegnare il Giudice costituzionale?

Si potrebbe pensare che l’aura che ammantava l’alta funzione della Corte non sia più percepita come tale nella coscienza sociale e politica; e che istanze più o meno diffuse, ma non caratterizzate in modo da trovare un varco negli strumenti di giustizia costituzionale, vengano avanzate quasi senza filtro. Tentativi avventurosi di slargamento, dunque, privi di costrutto e plausibilità. Si potrebbe però, all’opposto, anche arguire che proprio quell’aura fa della Corte la sede a cui naturalmente rivolgersi per estendere gli ambiti di giustiziabilità dei diritti di cui la Costituzione è «scudo»<sup>40</sup>.

Ma la giustizia costituzionale ha dei confini che se non sono netti, non possono neanche essere ridefiniti di volta in volta dai casi concreti. Quando «la Corte ha col tempo dato vita ad una giurisprudenza viepiù innovativa, pur se allo scopo di centrare l’obiettivo avuto di mira, ha dovuto talora discostarsi dai canoni che stanno a base dell’esercizio delle sue funzioni»<sup>41</sup>, non senza critiche e stigmatizzazioni. Probabilmente vale, oggi più che mai, l’osservazione secondo la quale se «la coscienza sociale non esprime mutamenti in

---

<sup>39</sup> La Corte sanziona il ricorso pure con riguardo alla prospettazione dei destinatari del conflitto – in quanto «si rivolge cumulativamente avverso una pluralità di soggetti e di atti» che rendono incerta la legittimazione passiva – e delle censure in esso contenute, «presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni».

<sup>40</sup> Con riferimento alla Carta costituzionale usa tale metafora, di recente, G. LATTANZI, *Relazione del Presidente sull’attività svolta nell’anno 2018*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 21 marzo 2019, p. 3.

<sup>41</sup> A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e “Stato giurisdizionale” (nota minima su un’annosa e irrisolta questione)*, in *Federalismi.it*, 23-2018, p. 12.

una chiara direzione, ma anzi è divisa, non dovrebbe essere questione per una Corte costituzionale di farsi avanguardia isolata»<sup>42</sup>.

L'ammissione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri, anche nei soli casi in cui la pretesa sottesa dovesse trovare adeguato riscontro in riferimenti costituzionali qualificati, costituirebbe comunque uno stravolgimento dell'istituto; ne manterrebbe in piedi il solo carattere residuale, rimaneggiando interamente e irreparabilmente il suo tono costituzionale. E vi è, dunque, motivo di ritenere che la Corte manterrà saldo l'orientamento di chiusura.

Spetterebbe invece alla politica<sup>43</sup> valutare e decidere se siano maturi i tempi per modificare o integrare gli istituti di accesso alla Corte, al fine di ridurre, col faro della legge (in realtà con quello, "più inteso", della legge costituzionale), le zone d'ombra della giustizia costituzionale<sup>44</sup>. Ciò, dunque, eviterebbe alla giurisprudenza di trovarsi esposta alla scelta tra l'inesorabile accertamento dell'inammissibilità dell'istanza di giustizia e "l'attivismo costruttivo" di vie sempre nuove e talvolta assai impervie per giungere al controllo di costituzionalità.

Va detto che anche se riforme di tal senso venissero realmente adottate e la qualità dell'intervento legislativo fosse adeguato dal punto di vista tecnico (il che non è scontato), alla Corte resterebbe comunque un ruolo da protagonista. Sarebbe infatti chiamata a "guidare" l'utilizzo degli istituti nuovi o modificati, in modo da evitare che il ricorso alla giustizia costituzionale scada a declinazione di questioni minute. Ciò, infatti, rischierebbe di metterne in crisi il ruolo di interprete e garante generale della Costituzione e della sua effettività nel tempo. E allora: *repetita iuvant*? Forse sì.

---

<sup>42</sup> N. ZANON, *Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, 4-2017, p. 15.

<sup>43</sup> ... guardando al concreto, però, non pare che questo tempo possa far molto sperare;

<sup>44</sup> Per richiamare il fortunato titolo dato agli atti di due seminari di qualche anno fa; *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*: vol. I, *I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi, Torino, 2007 e vol. II, *I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Torino, 2007.