

del mancato riscontro della richiesta, presentata il 23 maggio 2025 dal Comitato, di una convocazione della Commissione, al fine di emendare i vizi della delibera denunciati;

- che occorre tenere conto dell'importanza fondamentale che la delibera riveste al fine di offrire all'elettorato un'informazione corretta, imparziale e tempestiva sui quesiti referendari;

- che, in considerazione del limitatissimo tempo che intercorre tra la presentazione dell'istanza cautelare – avvenuta nella fase conclusiva della campagna per i *referendum* – e la convocazione dei comizi referendari, la sospensione dell'atto impugnato appare inidonea a rimuovere nell'immediato le complessive conseguenze lesive lamentate dal ricorrente;

- che, d'altra parte, risulta assolutamente indeterminata la misura cautelare atipica richiesta, che dovrebbe contenere l'invito alla Commissione «ad adottare con la massima urgenza le misure necessarie a garantire che le emittenti radiotelevisive garantiscano la trasmissione di comunicazioni politiche in misura sufficiente a offrire al corpo elettorale un'informazione completa e adeguata sul quesito referendario»;

- che, in considerazione di queste circostanze, l'adozione di una misura cautelare, di tipo sospensivo o propulsivo, nell'imminenza della consultazione elettorale, rischierebbe di produrre un esito opposto a quello auspicato dal ricorrente, perché potrebbe paralizzare, o comunque rendere estremamente problematica, la diffusione delle informazioni sui quesiti referendari, proprio nelle giornate immediatamente antecedenti alla chiamata alle urne della popolazione.

*P.q.m.*, la Corte costituzionale, *respinge* l'istanza cautelare presentata dal Comitato Promotore Referendum Cittadinanza.

### **La tutela cautelare nei conflitti tra poteri dello Stato torna all'attenzione della Corte costituzionale: una nuova tappa in un percorso non ancora concluso**

Sommario: 1. *Il contenuto dell'ord. n. 79/2025 e i suoi profili inediti.* – 2. *Il dibattito in dottrina sulla tutela cautelare nei conflitti tra poteri dello Stato.* – 3. *La svolta della Corte dopo il lungo silenzio: l'ord. n. 225/2017 e l'esplicito riconoscimento della protezione interinale anche nei conflitti interorganici.* – 4. *Una svolta rimasta "in sonno" per quasi un decennio.* – 5. *I nodi venuti al pettine: alcuni aspetti problematici nell'ord. n. 79/2025.*

#### **1. Il contenuto dell'ord. n. 79/2025 e i suoi profili inediti**

Nell'ord. n. 79/2025 della Corte costituzionale sono ravvisabili alcuni profili peculiari che sollecitano qualche succinta considerazione.

Con questa decisione, resa nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la Corte si è

pronunciata esclusivamente sull'istanza cautelare avanzata dal ricorrente.

La vicenda processuale, della quale l'ordinanza in commento ha rappresentato il primo segmento decisionale, ha tratto avvio da un ricorso, depositato in cancelleria il 28 maggio 2025, tramite il quale il "Comitato Promotore Referendum Cittadinanza" ha lamentato la lesione di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite ad opera di una delibera adottata il 2 aprile 2025 dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Nello specifico, la delibera in questione è quella tramite cui la Commissione aveva regolato le attività di comunicazione politica e di informazione nel servizio pubblico radiotelevisivo per il periodo antecedente alla celebrazione dei *referendum* abrogativi dei giorni 8 e 9 giugno 2025. Nella prospettiva del ricorrente, l'atto regolativo non avrebbe assicurato al Comitato promotore la fruizione di adeguati spazi informativi né sarebbe risultato funzionale, più in generale, a conseguire "un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del *referendum*". Ne sarebbe derivata, sempre secondo il ricorrente, un'indebita compressione del ruolo che all'interno del procedimento referendario è ad esso garantito dagli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., come attuati da una serie di disposizioni della l. n. 28/2000 e del d.lgs. n. 208/2021.

Nel ricorso veniva altresì richiesta l'adozione da parte della Corte dei rimedi cautelari necessari e urgenti, individuati nella sospensione dell'efficacia della delibera e in ogni misura "idonea a tutelare la situazione dedotta in giudizio in via interinale, anche in forma propulsiva e/o *inaudita altera parte*".

Come anticipato, è proprio (e soltanto) la richiesta cautelare a essere stata immediatamente valutata dalla Corte. A questo fine, con decreto del Presidente del 29 maggio 2025 veniva fissata la camera di consiglio per il successivo 3 giugno, aprendola alla partecipazione sia del Comitato promotore che della Commissione parlamentare (benché poi soltanto la difesa del ricorrente sia risultata di fatto presente alla discussione). È all'esito di questa camera di consiglio "partecipata" che è stata adottata l'ord. n. 79/2025. In essa anzitutto si considera sussistente, sia pure a seguito di una delibazione meramente sommaria e *prima facie*, la legittimazione soggettiva del Comitato ricorrente a muovere la richiesta cautelare, così come si ravvisa la legittimazione passiva della Commissione parlamentare; anche il requisito oggettivo viene ritenuto soddisfatto, perlomeno in astratto, in ragione del rango costituzionale delle attribuzioni asseritamente lese. Richiamando quanto affermato nell'ord. n. 225/2017 (ossia nella prima decisione in cui la Corte ha esplicitamente riconosciuto a sé stessa il potere di adottare misure cautelari anche nei giudizi per la risoluzione dei conflitti interorganici), l'ordinanza in esame riconosce quindi la presenza dei presupposti per poter esaminare nel merito l'istanza cautelare.

È proprio nel merito che la richiesta viene respinta. La motivazione del rigetto, più che sull'assenza del

*periculum* o del *fumus* in senso stretto, appare imperniata in parte sulla incertezza delle misure interinali richieste, in parte sulla loro inutilità a realizzare una effettiva salvaguardia dell'interesse del ricorrente, potendo anzi esse determinare addirittura conseguenze controproducenti. Per quanto riguarda, in particolare, l'invocata sospensione dell'efficacia della delibera parlamentare, la Corte non valuta la misura come congrua rispetto al fine di superare nell'immediato la lesione delle attribuzioni prospettata nel ricorso, "in considerazione del limitatissimo tempo che intercorre tra la presentazione dell'istanza cautelare – avvenuta nella fase conclusiva della campagna per i referendum – e la convocazione dei comizi referendari". In relazione, invece, ai rimedi interinali ulteriori, ipoteticamente aventi anche contenuto propulsivo, nell'ordinanza si qualifica come "assolutamente indeterminata la misura cautelare atipica richiesta".

Meno di una settimana dopo, con l'ord. n. 98/2025, adottata nella camera di consiglio – stavolta nell'ordinaria modalità "non partecipata" – del 9 giugno 2025, la Corte ha dichiarato *prima facie* ammissibile il conflitto di attribuzione, in gran parte replicando pedissequamente quanto già rilevato nell'ord. n. 79/2025. In chiusura di motivazione dell'ord. n. 98/2025, peraltro, oltre alla clausola consueta in questi casi secondo cui resta impregiudicata ogni ulteriore valutazione anche in ordine all'ammissibilità, si precisa che "potrà essere approfondito in contraddittorio tra le parti il profilo della legittimazione soggettiva del Comitato ricorrente, con particolare riguardo ai tempi di costituzione del Comitato stesso e alla sua composizione", significativamente individuando in ciò un punto meritevole di specifico approfondimento.

L'udienza pubblica per la valutazione nel merito del ricorso si è poi tenuta il 19 novembre 2025, ma nel momento in cui si scrive non è stata ancora depositata la decisione conclusiva della Corte.

È sufficiente questo rapido compendio dei tempi, del contenuto e del seguito dell'ord. n. 79/2025 per lasciare intravedere quali siano in essa gli aspetti di maggiore interesse. Si tratta, infatti, della prima pronuncia che, successivamente all'espressa ammissione del rimedio interinale anche nei conflitti tra poteri dello Stato (contenuta nell'ord. n. 225/2017, già ricordata e di cui appresso si dirà meglio) giunge a valutare nel merito un'istanza cautelare in questo tipo di giudizio. Ma soprattutto, sempre in riferimento ai conflitti interorganici, è la prima volta in assoluto che la Corte sulla richiesta cautelare si pronuncia con decisione precedente e distinta rispetto a quella sull'ammissibilità del ricorso, così come è la prima volta che viene consentita, nell'ambito dello stesso genere di giudizio, la presenza e il contraddittorio delle parti in una camera di consiglio.

L'insieme di questi elementi di (maggiore o minore) novità sembra se non altro certificare l'intento della Corte di riprendere – pur con i risvolti problematici

che verranno evidenziati – la sua avanzata "puntiforme" (1) verso un chiarimento del ruolo che la tutela cautelare debba rivestire quando il giudizio assuma le forme della controversia tra poteri dello Stato.

## 2. Il dibattito in dottrina sulla tutela cautelare nei conflitti tra poteri dello Stato

Il tema della esperibilità di strumenti cautelari all'interno dei giudizi sui conflitti di attribuzione interorganici ha per molto tempo rappresentato un terreno su cui si è prodotta tra gli studiosi una significativa diversità di posizioni. Com'è noto, il silenzio sul punto della l. n. 87/1953, tanto più se messo a raffronto con la contestuale previsione, nell'art. 40 di essa, del potere della Corte di sospendere in via cautelare l'efficacia degli atti che abbiano dato luogo a un conflitto intersoggettivo, è stato incluso (soprattutto negli studi più risalenti) tra i principali elementi argomentativi per negare che analogo tipo di tutela possa trovare applicazione, in base al diritto vigente, nei conflitti tra i poteri dello Stato (2).

Nell'ambito di questa corrente interpretativa va poi distinta la posizione di chi, pur affermando che all'introduzione di tale tipo di protezione interinale si possa pervenire non in via interpretativa ma solo attraverso una modificazione di quanto disposto nella l. n. 87/1953 (in considerazione della riserva di legge posta dall'art. 137 Cost.), ha variamente sollecitato un intervento del legislatore in questo senso, reputandolo necessario al fine di colmare il vuoto di tutela e gli effetti distorsivi derivanti dalla lacuna (3).

(1) Si mutua l'efficace qualificazione da P. Veronesi, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999, 274, laddove rileva che "se il conflitto va agganciato sempre più strettamente ai fatti e alle circostanze in cui matura, allora un certo qual procedere puntiforme delle decisioni costituzionali in materia è inevitabile".

(2) Nel senso che il dato normativo testuale della l. n. 87/1953 non consenta, *de iure condito*, di configurare un potere cautelare in capo alla Corte nei conflitti interorganici v., tra gli altri, A. Pensavecchio Li Bassi, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, Giuffrè, 1957, 246 (come implicita conseguenza della ritenuta eccezionalità della disciplina ex art. 40 l. n. 87/1953); G. Grottanelli de' Santi, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, 246; N. Saitta, *I procedimenti in camera di consiglio nella giustizia costituzionale e amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1980, 63 ss.; A. Pizzorusso, voce *Conflitto*, in *Noviss. dig. it., Append.*, vol. II, Torino, Utet, 1981, 364 ss., spec. 389; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 2, Cedam, Padova, 1984, 5<sup>a</sup> ed., 416; S. Grassi, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, Giuffrè, 1985, 348 s.; Id., voce *Conflitti costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, Utet, 1989, 362 ss., spec. 385.

(3) Sono di questo avviso, ad esempio, F. Sorrentino, *sub Art. 137*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1981, 436 ss., spec. 491 ss.; A. Gragnani, *I conflitti di attribuzione tra poteri: la tutela cautelare*, in A. Pizzorusso, R. Romboli (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Atti del Seminario di Pisa, 26 ottobre 2001 a cura di G. Famiglietti, E.

Per altra parte della dottrina, invece, sarebbe eccessivo vedere nel silenzio legislativo – non di rado ritenuto ingiustificato (4), sintomo di una iniziale e limitante concezione del conflitto come mera *vindictio potestatis* (5), o comunque frutto di una non approfondita valutazione della questione da parte del legislatore più che di una deliberata volontà di esclusione (6) – un fattore ostativo alla estensione anche ai conflitti interorganici, sulla scorta della normativa già vigente, del potere cautelare della Corte.

All'interno di questa seconda corrente, i percorsi interpretativi seguiti per raggiungere l'estensione di cui si parla, benché presentino spesso tratti comuni, si

---

Malfatti, P.P. Sabatelli, Torino, Giappichelli, 2002, 136 ss., spec. 156 ss., nonché Ead., *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale*, Roma, Aracne, 2012, 445 ss. (peraltro, ad avviso dell'Autrice, la modificazione sul punto della l. n. 87/1953 potrebbe anche prodursi per il tramite di una sentenza additiva della stessa Corte costituzionale); G. Grasso, *La storia della l. n. 87 del 1953: le aspettative sui futuri giudizi della Corte costituzionale e lo "spirito" della legge 70 anni dopo*, in G. Grasso, A. Stevanato (a cura di), *I 70 anni della legge n. 87 del 1953: l'occasione per un "bilancio" sul processo costituzionale*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Como, 26-27 maggio 2023, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 19 ss., spec. 96; nello stesso senso sostanzialmente già M. Mazziotti, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1972, 165 s. (nonché Id., *Il procedimento e la decisione sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1973, 1817 ss., spec. 1836) al quale si deve anche il noto rilievo secondo cui il potere della Corte di sospendere in via cautelare gli effetti degli atti coinvolti nel giudizio è stato escluso dal legislatore del 1953 in quanto ritenuto "non consentaneo" ai conflitti tra poteri dello Stato (scelta legislativa la cui opportunità è revocata in dubbio dall'A.).

(4) Di "un silenzio con poche ragioni" parla, ad esempio, M. Massa, *I poteri cautelari nei conflitti di attribuzioni*, in *Quad. cost.*, 2002, 263 s., per il quale l'omissione legislativa "costituisce una forte disarmonia nel sistema, che l'interprete ed il Giudice delle leggi, con i mezzi a loro disposizione, devono sforzarsi di correggere, se la legge non soccorre".

(5) In questo senso, tra gli altri, A. Pisaneschi, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, 399.

(6) "Se tuttavia si considerano le notevoli incertezze che – tanto in Assemblea costituente, quanto in sede di attuazione dell'art. 134 Cost. attraverso la l. n. 87/1953 – circondavano natura e caratteri del conflitto tra poteri stesso, non pare debba escludersi l'eventualità che l'omissione legislativa, più che certificare una precisa *intentio* del Legislatore in tal senso, stia a dimostrare più semplicemente che la questione delle esigenze cautelari non fosse contemplata tra i temi di dibattito sul conflitto, perché tutto sommato secondaria rispetto alla difficile definizione dei fondamenti stessi della nuova competenza del giudice costituzionale": così, G. Menegus, *Tutela cautelare e giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 408 s. Osserva più in generale che, anche in relazione ad altre previsioni, il legislatore tenda a mostrare una "scarsa consapevolezza delle problematiche della tutela cautelare nella giustizia costituzionale", A. Gragnani, *Oltre l'effetto conformativo della dichiarazione di illegittimità costituzionale: sul potere-dovere della Corte costituzionale di dettare regole interinali per l'attuazione delle sue sentenze*, in <www.giurcost.org>, 3 aprile 2020, 8.

differenziano per l'uno o l'altro aspetto. Mentre infatti alcuni valorizzano in chiave analogica soprattutto le norme in materia di potere cautelare espressamente poste dalla stessa l. n. 87/1953, altri, collocandosi in un orizzonte più vasto, sottolineano maggiormente talvolta il ruolo svolto dai principi in tema di tutela cautelare desumibili dall'intero ordinamento (con spiccata attenzione alle previsioni in materia inerenti al giudizio amministrativo), talaltra la particolarità che contraddistingue la giurisdizione costituzionale nel contesto ordinamentale.

Nella prospettiva più strettamente analogica, l'attribuzione alla Corte di un potere cautelare nei conflitti interorganici andrebbe riconosciuta come effetto dell'applicazione (per analogia, appunto) dell'art. 40 l. n. 87/1953, sottolineandosi a questo fine la *ratio* comune ai due tipi di conflitto e il ruolo del principio di effettività della garanzia del riparto costituzionale delle competenze, quando si sia in presenza di un pericolo di danno grave e irreparabile derivante da atti che, a una sommaria valutazione, appaiano lesivi delle competenze medesime (7). La tenuta di questo argomento analogico ha beneficiato di un oggettivo rafforzamento a seguito della modifica che la l. n. 131/2003 ha apportato all'art. 35 l. n. 87/1953, introducendovi la possibilità di sospensione cautelare di una legge nel corso di un giudizio di legittimità in via principale (8).

Ma, si è anticipato, in dottrina è stata sviluppata anche un'impostazione più ampia nella quale il punto cruciale non è individuato in quanto specificamente disposto nell'art. 40, ritenendosi piuttosto che l'esercizio di rimedi cautelari, ove necessario, spetti alla Corte in quanto attribuzione trasversale a ogni sua funzione.

È lungo questa direttrice concettuale che, in primo luogo, è stata elaborata la tesi secondo cui nel potere cautelare del giudice (di ogni giudice, e dunque anche di quello costituzionale) sarebbe da identificare un istituto generale e di principio dell'ordinamento processuale, funzionale all'esigenza di effettività della tutela giurisdizionale *ex art. 24 Cost.*, e peraltro implicitamente richiamato, relativamente al procedimento davanti alla Corte, dall'art. 22 della stessa l. n. 87/1953, ai sensi del quale "si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giuri-

---

(7) Appaiono di questo avviso, ad esempio, G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, 521 ss., spec. 712; P. Giocoli Nacci, *Considerazioni in tema di tutela cautelare*, in Aa.Vv., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Atti del Convegno, Trieste 26-28 maggio 1986, Milano, Giuffrè, 1988, 509 ss., spec. 512; G. Guzzetta, F.S. Marini, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2017, 4<sup>a</sup> ed., 554.

(8) Introduzione che, peraltro, ha notoriamente suscitato anch'essa valutazioni contrastanti: per indicazioni sulla dottrina al riguardo, critica o favorevole, si rinvia a U. Adamo, *Le "nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale": la via principale*, in *Rivista Aic*, 2011, 4, 8, nt. 49.

sdizionale” (9). Va anche detto che secondo l’interpretazione dottrinale dominante, fatta propria anche dalla giurisprudenza costituzionale, tale rinvio ha carattere mobile ed è dunque da intendersi ora riferito alle prescrizioni contenute nel Codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104/2010) (10).

Proprio mettendo l’accento sul rinvio operato dall’art. 22, alcuni si sono spinti ancora più avanti, sostenendo non solo che sia riconosciuto in capo alla Corte un generale potere cautelare (che dunque si estende anche ai conflitti interorganici), ma che esso non lasci fuori – quanto meno in termini di possibili sviluppi a diritto vigente – l’insieme dei tipi di rimedi e delle relative modalità di attivazione che il Codice stabilisce per la giurisdizione amministrativa, inclusi i rimedi cautelari atipici (non limitati quindi alla mera sospensione dell’efficacia degli atti contestati), la tutela d’urgenza disposta dal giudice in via monocratica e quella *ante causam* (11).

Conclusioni di questo segno, per quanto vivacemente argomentate, non appaiono però persuasive (12). Anche a voler prescindere dai *caveat* che sul

(9) Il primo studioso a sostenere l’operatività dello strumento cautelare in relazione ai conflitti interorganici, in quanto principio inerente alla giurisdizione e alle necessarie effettività e tempestività della tutela giurisdizionale (secondo il classico insegnamento chiovendiano), è, a quanto consta, A. Predieri, *Appunti sui provvedimenti cautelari nella giustizia costituzionale*, in G. Maranini (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966, 173 ss., spec. 204; nello stesso ordine di idee, con varietà di sfumature e ampliamenti, v. poi, tra gli altri, I. Lolli, *La sospensione cautelare degli atti impugnati nei conflitti fra poteri: ancora un’occasione mancata dalla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1997, 1735 ss.; B. Randazzo, *Il rigetto dell’istanza cautelare in un conflitto tra poteri*, *ivi*, 2000, 1335 ss.; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, 5<sup>a</sup> ed., 424, nonché Id., *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, 2<sup>a</sup> ed., 360; A. Vuolo, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli, Jovene, 2009, 75 ss.; J. Ferracuti, *Tutela cautelare e conflitti tra poteri dello Stato. Verso un’estensione dei rimedi cautelari propri del processo amministrativo ai relativi giudizi?*, in *Rivista Aic*, 2021, 1, 199 ss.; implicitamente, P. Giangaspero, *Considerazioni a prima lettura sul primo caso di sospensione cautelare di una legge nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in <www.ambienteditratto.it>, 2021, 5 ss.

(10) Cfr., ad esempio, A. Cerri, *op cit.*, 64; A. Vuolo, *La tutela cautelare*, cit., 76; J. Ferracuti, *Tutela cautelare*, cit., 205; nella giurisprudenza costituzionale, v., tra le molte, sent. n. 161/2012 e n. 222/2013, che qualificano espressamente il rinvio come “dinamico”.

(11) Per notazioni in questo senso, v. ancora J. Ferracuti, *Tutela cautelare*, cit., 225 s., nonché A. Vuolo, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in <www.federalismi.it>, 7 aprile 2021, 325.

(12) Si tratta di esiti definiti “discutibili”, quanto meno *de iure condito*, da A. Pace, *La discutibile insindacabilità delle delibere della Commissione parlamentare di indirizzo e di vigilanza sul servizio pubblico*, in *Rivista Aic*, 2011, 3, 1 ss., spec. 2, il quale sottintende che allo stato attuale della disciplina non siano riferibili alla Corte, in materia cautelare, “poteri analoghi a quelli, assai duttili, attribuiti al giudice amministrativo dal

piano generale sono stati opportunamente manifestati rispetto alla effettiva attitudine del rinvio *ex art. 22* a conformare i giudizi costituzionali (13), in senso contrario depone almeno una constatazione dirimente. Relativamente alle funzioni della Corte costituzionale, infatti, le ipotesi di tutela cautelare espressamente previste nella l. n. 87/1953 riguardano, come detto, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale (art. 35 della legge e art. 28 Norme integrative) e il giudizio sui conflitti di attribuzione intersoggettivi (art. 40 della legge e art. 23 Norme integrative). In entrambi i casi la misura cautelare ammessa consiste nella “tradizionale” sospensione dell’efficacia dell’atto impugnato (non quindi in rimedi atipici di natura propulsiva o sostitutiva) ed essa viene disposta, ove ne ricorrano le condizioni, a seguito di valutazione collegiale in camera di consiglio (non con decisione presidenziale o monocratica) e a giudizio instaurato (non *ante causam*). Stante il chiaro tenore letterale di queste disposizioni, pare davvero impervia la strada di una loro interpretazione adeguata che permetta di estendere alla Corte il più ricco strumentario cautelare che la legislazione vigente conferisce al giudice amministrativo (14). Non di adeguamento interpretativo si tratterebbe ma di forzatura del significato proprio delle parole, oltre il raggio dell’estensione praticabile. Né appare sostenibile, d’altro canto, che il rinvio con-

nuovo codice del processo amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva”. In senso egualmente critico rispetto alla possibilità di considerare estensibili alla Corte, nell’esercizio del potere cautelare, gli strumenti processuali di cui dispone la giurisdizione amministrativa, con particolare riguardo alle decisioni monocratiche e a quelle *ante causam*, v. anche G. Menegus, *op. cit.*, 416 ss.

(13) Su cui v., per tutti, N. Pignatelli, *Il rinvio dell’art. 22 l. n. 87/1953 al r.d. n. 642/1907: l’utilità debole del processo amministrativo e l’anacronismo di un processo costituzionale “senza codice”*, in *Rivista Aic*, 2018, 3, 1 ss., spec. 12 s., secondo il quale sarebbe raccomandabile procedere all’abrogazione del rinvio (ritenuto “in parte anacronistico, in parte inutile”) per realizzare invece una “codificazione” del processo costituzionale.

(14) Come invece sostenuto, ad esempio, già da M. Massa, *op. cit.*, 267, ad avviso del quale la Corte “potrebbe interpretare estensivamente l’art. 40 fino a ricondurre ad esso l’evoluzione che si è avuta in materia di poteri cautelari nell’ambito amministrativo”, ma prefigurando altresì, come ipotesi alternative, che la stessa Corte “potrebbe anche intervenire in via di normazione integrativa oppure – e risolutivamente – con una pronuncia additiva che adegui la legge al sistema di tutela della legalità costituzionale”. Per una valutazione favorevole riferita esclusivamente alla soluzione rappresentata da una sentenza additiva della Corte, v. anche A. Gragnani, *La tutela cautelare nella giustizia costituzionale: la Corte costituzionale e le obiezioni di Carl Schmitt*, in *Giur. cost.*, 2010, 3966 ss., spec. 3975, secondo la quale la Corte sarebbe legittimata, presentandosene l’occasione, “a sollevare d’ufficio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 40, l. n. 87/1953, nella parte in cui affidano ad essa il potere di rilasciare d’ufficio provvedimenti cautelari e tuttavia, irragionevolmente, in violazione degli artt. 3, 24, 127 e 134 Cost., non consentono l’adozione del provvedimento cautelare necessario a neutralizzare i *pericula in mora*”.

tenuto nell'art. 22 l. n. 87/1953, per quanto mobile, possa assumere l'incoerente significato di determinare il superamento delle contestuali previsioni degli artt. 35 e 40 (nonché delle relative Norme integrative), tanto più che tale rinvio riguarda esclusivamente "norme di procedura" (15), ed è ulteriormente limitato dalla clausola "in quanto applicabili" (cioè, in quanto compatibili anzitutto con le prescrizioni della stessa l. n. 87/1953).

Se è dunque quello appena descritto il perimetro entro cui può attualmente svolgersi il potere cautelare espressamente attribuito alla Corte, sarebbe paradossale, una volta ammesso che analogo potere sussista anche in relazione ai conflitti interorganici (benché non espressamente stabilito), dedurne addizionalmente che in quest'ultimo caso esso possa essere esercitato addirittura secondo modalità più ampie di quelle specificamente disciplinate negli altri casi.

Resta da dire, infine, che ulteriori ipotesi ricostruttive fondano il potere cautelare della Corte (anche) nei conflitti tra poteri dello Stato su considerazioni aggiuntive (e in parte diverse) rispetto a quelle finora esaminate, che tendono a collocare in primo piano la peculiarità, all'interno del sistema costituzionale, della posizione e delle funzioni proprie di quest'organo (16).

(15) Anche nella stessa dottrina che propugna un riconoscimento esteso dei poteri cautelari della Corte si sottolinea talvolta la difficile riconducibilità del fondamento di tali poteri alle norme procedurali, cui il rinvio dell'art. 22 si riferisce v., in particolare, A. Predieri, *op. cit.*, 195; M. Massa, *op. cit.*, 266.

(16) Ad esempio (e diversamente da quanto si trova talvolta rilevato in dottrina), non sembra pienamente riconducibile a nessuno dei riferiti altri approcci interpretativi il modo di vedere espresso da A. Pace, *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per incostituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 517 ss. (scritto poi ripubblicato in *Aa.Vv., Studi in memoria di Carlo Esposito*, cit., vol. II, 1972, 1197 ss.). Nella ricostruzione dell'A. – che incentra la sua articolata argomentazione sulla questione dell'ammissibilità di un potere di sospensione della legge da parte del Giudice costituzionale e del giudice comune, ovviamente alla luce delle norme vigenti al tempo in cui scrive – il riconoscimento di un generale potere cautelare della Corte, più che essere *risolutivamente* desumibile dai principi comuni a ogni giurisdizione e effettivamente operanti nell'ordinamento o da un'estensione analogica dell'art. 40 l. n. 87/1953, appare fondarsi su due spiegazioni, alternative ma dagli esiti convergenti: "La prima [...] è che la Corte costituzionale – in quanto organo né giurisdizionale né amministrativo, e pertanto non soggetto, quanto alla competenza, alla riserva di legge prevista per tali organi – ha *ab initio* implicitamente attribuiti tutti quei poteri, strettamente attinenti alla funzione di garanzia della Costituzione, per il cui fondamento non necessitano né la legge costituzionale né la legge ordinaria richieste dall'art. 137 Cost., e sull'esercizio dei quali non possono incidere efficacemente altri organi. La seconda è ritenere che l'assunzione del potere di sospensione dell'efficacia delle leggi da parte della Corte configuri un fatto normativo originario" (*ivi*, 539 s.). In senso almeno parzialmente affine, se ben s'intende, anche G. Menegus, *op. cit.*, 414 s., laddove, nell'apprezzare quanto chiarito dalla Corte nell'ord. n. 225/2017, osserva che la giustificazione della tutela cautelare costituzionale "risiede nell'attribuzione stessa alla Corte del potere di decidere le controversie attribuite alla

### 3. La svolta della Corte dopo il lungo silenzio: l'ord. n. 225/2017 e l'esplicito riconoscimento della protezione interinale anche nei conflitti interorganici

Se negli ultimi decenni una parte non esigua della dottrina è andata perorando, come si è visto, la possibilità di estendere gli interventi cautelari – in base al diritto già vigente – anche ai conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, la posizione della Corte costituzionale al riguardo è rimasta per molto tempo criptica, contrassegnata da decisioni nelle quali, a fronte delle istanze proposte dai ricorrenti, la praticabilità di tali rimedi non veniva né affermata né esclusa. Pressoché nella generalità dei casi la Corte si sottraeva a una presa di posizione ritenendo assorbita l'istanza a seguito dell'accertamento dell'inammissibilità del conflitto o dell'estinzione del giudizio, oppure semplicemente ignorando la richiesta (17).

In questo indirizzo giurisprudenziale, di portata sostanzialmente elusiva della questione, una segnalazione a parte meritano le ord. n. 171/1997 e n. 137/2000, accomunate dal fatto che in esse la volontà di non prendere posizione veniva addirittura palesata con l'utilizzo della formula "impregiudicata ogni valutazione in ordine alla configurabilità, nel giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato, dell'istituto della sospensione dell'atto impugnato" (18).

sua giurisdizione e, più in generale, di garantire la legalità costituzionale dell'ordinamento", ed è dunque una giustificazione che non va "ricercata soltanto negli artt. 24 e 113 Cost., ma piuttosto nell'art. 134 Cost."

(17) Per un'accurata ricostruzione casistica sul punto, cfr. 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 <[www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)>, 26 luglio 2020, 442 ss., spec. 456 ss., cui si rinvia per un'ampia ricognizione della giurisprudenza costituzionale sul punto.

(18) Le due pronunce furono rese in esito alla valutazione (peraltro positiva in entrambi i casi) dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione, tutte e due le volte su ricorso di un Comitato promotore di *referendum* avverso la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi; nelle due circostanze il ricorrente aveva altresì avanzato richiesta di sospensione cautelare degli atti contestati. In particolare, nell'ord. n. 171/1997 la Corte, dopo aver affermato di lasciare impregiudicato – come detto – il tema della esperibilità della tutela cautelare nei conflitti interorganici, opera tuttavia degli apprezzamenti sul contenuto dell'istanza in base ai quali rileva che "non v'è ragione di far luogo alla sollecitata misura *extra ordinem*". Analogamente, nell'ord. n. 137/2000 – ribadito il precedente sulla volontà di lasciare impregiudicata la questione – pure vengono svolte considerazioni sull'oggetto della richiesta per concludere che "non sussistono i presupposti per l'accoglimento della domanda cautelare". Secondo alcuni studiosi, le due ordinanze conterrebbero un rigetto nel merito delle istanze cautelari, e dunque potrebbero integrare (benché in contraddizione con la dichiarata volontà di lasciare impregiudicato il tema) un atto di esercizio da parte della Corte del potere cautelare in conflitti interorganici (sia pure con esito negativo): v., in questo senso, I. Lolli, *op. cit.*, 1735 ss.; B. Randazzo, *op. cit.*, 1336; M. Massa, *op. cit.*, 256; A. Vuolo, *La tutela cautelare*, cit., 80. Le due ordinanze, rispetto al profilo qui in considerazione, certamente non spiccano per linearità e il loro contenuto può senz'altro di essere definito "sfuggente" (per riprendere

Ferma restando l'evasività mantenuta circa la sussistenza del potere cautelare, la Corte tendeva comunque a tener conto, sul piano del fatto (19), delle ragioni connesse al *periculum* e alla presenza di particolari esigenze di celerità nella definizione dei ricorsi, avvalendosi dello spazio discrezionale che sui tempi dei conflitti interorganici le norme le riconoscono e solitamente accelerando in tali ipotesi la calendarizzazione delle relative decisioni sull'ammissibilità o sul merito (20) (in quest'ultimo caso, talvolta sacrificando pesantemente la posizione del resistente dal punto di vista della congruità dei tempi per esercitare il diritto di difesa<sup>(21)</sup>).

Con l'ord. n. 225/2017 la Corte realizza alfine la tanto attesa fuoruscita dalle ambiguità, imprimendo

---

l'aggettivo impiegato da J. Ferracuti, *Tutela cautelare*, cit., 215). Tuttavia, non sembra esatto parlare rispetto a esse di casi (per quanto anomali) di esercizio del potere cautelare ad opera della Corte, con rigetto nel merito delle relative istanze. Infatti, una volta che nelle decisioni si afferma espressamente di non voler prendere posizione sulla configurabilità di tale potere, le osservazioni contestualmente formulate sul contenuto delle istanze non possono che acquisire il seguente senso: *anche qualora* il potere *de quo* fosse configurabile, in ogni caso le richieste non meriterebbero di essere accolte, sicché – in questa logica – non si rende necessario neppure stabilire se detto potere sia dato. Ciò equivale, in definitiva, a una mera prefigurazione ipotetica delle conseguenze che deriverebbero dall'esercizio di un potere di dubbia sussistenza, conseguenze che rendono ininfluente ogni ulteriore indagine sulla spettanza alla Corte di un simile potere: qualcosa cioè di significativamente diverso, a tutta evidenza, dal suo esercizio. Peraltro, come riferito, nell'ord. n. 171/1997 la misura cautelare invocata viene pure definita *extra ordinem*: un'espressione che rimanda a una qualificazione più negativa che positiva in ordine alla sussistenza del potere necessario ad adottare tale misura, poiché equivale a dire che essa non solo non è espressamente prevista, ma la sua adottabilità non è neppure desumibile dal sistema normativo.

(19) Sulla rilevanza delle ricadute che le circostanze di fatto possono produrre sul modo in cui la Corte esercita le sue funzioni, con specifico riguardo al giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi v. le riflessioni di G. Ragone, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Torino, Giappichelli, 2020.

(20) A questo proposito, si rinvia ancora alle attente ricognizioni casistiche di R. Pinardi, S. Scagliarini, *op. cit.*, 460 ss. Sottolinea il ruolo di succedaneo che la gestione del proprio calendario dei lavori da parte della Corte, al fine di venire incontro a peculiari esigenze di celerità della decisione nei conflitti interorganici, ha svolto rispetto alla mancata previsione del potere di sospensione cautelare degli atti in questi conflitti, E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, Giappichelli, 2005, 297 ss.; per l'evidenziazione dei profili di inadeguatezza di tale modalità alternativa, soprattutto rispetto a esigenze che possono invece ricevere un reale soddisfacimento solo attraverso i rimedi cautelari, v. J. Ferracuti, *Tutela cautelare*, cit., 209 ss.

(21) Per rilievi critici sulla compressione del diritto di difesa in tal modo causata, con specifico riguardo a un caso nel quale tra la notifica del ricorso e il termine per la costituzione in giudizio del resistente intercorrevano appena quattro giorni, "oggettivamente pochi per approntare una difesa completa", v. A. Vuolo, *La tutela cautelare*, cit., 86.

con questa decisione una netta e, in certo modo, storica sterzata rispetto alla sua precedente posizione sulla *vexata quaestio* in esame. Decidendo sull'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Corte dei conti, e sull'istanza cautelare in esso avanzata, l'ordinanza prende atto che anche nei conflitti interorganici si può porre l'esigenza di una protezione interinale in tempi brevi delle attribuzioni del ricorrente. Tale esigenza merita di essere soddisfatta – si osserva ancora nella pronuncia – in conformità al principio di effettività della tutela giurisdizionale: principio che del resto trova attuazione nelle disposizioni della l. n. 87/1953 anche in relazione ad altre funzioni della Corte (in particolare, l'art. 40 relativamente ai conflitti intersoggettivi e l'art. 35 per i legittimità costituzionale in via principale), oltre a informare le norme sul processo amministrativo cui l'art. 22 della stessa legge fa rinvio per i procedimenti davanti alla Corte, "a titolo integrativo" e "in quanto applicabili".

Identificato il fondamento del potere cautelare in relazione ai giudizi sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, l'ordinanza passa infine a precisare quale sia il precipitato applicativo del potere così affermato: "il citato art. 40 della l. n. 87/1953 deve ritenersi analogicamente applicabile anche a questi giudizi".

Pare corretto osservare, quindi, che se la Corte nel motivare sul fondamento utilizza sincretisticamente molti degli argomenti già proposti dalla dottrina e di cui si è in precedenza dato conto, nel tradurre poi tale fondamento in norme applicabili si attiene invece all'impostazione più strettamente analogica, individuando specificamente nel solo art. 40 l. n. 87/1953 (e non quindi in altre norme o principi che nell'ordinamento disciplinano i poteri cautelari delle autorità giudiziarie) la disposizione da cui trarre le regole di fondo entro cui contenere la protezione cautelare nei conflitti interorganici.

Si è più sopra già chiarito alcune delle regole di fondo della tutela cautelare contemplata dall'art. 40, consistenti nel potere di sospendere l'efficacia degli atti contestati, a giudizio già instaurato, con ordinanza motivata decisa collegialmente della Corte. A esse bisogna aggiungere la necessità che ricorrano "gravi ragioni", vale a dire, secondo la tradizionale interpretazione del requisito che ha fornito la stessa Corte nell'ambito dei conflitti intersoggettivi, che sia riscontrabile il *fumus* e, soprattutto, il *periculum*. L'applicazione analogica dell'art. 40 comporta, quindi, che anche il potere cautelare nei conflitti interorganici debba esplicitarsi in aderenza a questi punti fermi.

Non paiono pertanto condivisibili quelle opinioni dottrinali secondo le quali, attraverso il richiamo nella motivazione all'art. 22 l. n. 87/1953, l'ord. n. 225/2017 intenderebbe produrre un'apertura del potere cautelare della Corte nei conflitti interorganici all'intera gamma dei rimedi di carattere interinale

esperibili davanti al giudice amministrativo (22). Come è stato esattamente osservato, tale richiamo è da intendersi effettuato “a meri fini motivazionali”, cioè allo scopo di contribuire a “legittimare l’istituto della sospensione cautelare nel conflitto tra poteri, in assenza di regole espresse” (23), e non allo scopo di individuare la disciplina applicabile. Tanto più che nell’ordinanza si ribadisce (e non potrebbe essere diversamente) quanto testualmente stabilito dallo stesso art. 22, ossia che il rinvio riguarda le norme procedurali del giudizio amministrativo “in quanto applicabili”, senza cioè che ne possa derivare alcun effetto abrogativo o derogatorio delle previsioni della l. n. 87/1953 (24).

Deve aggiungersi, infine, che nell’ord. n. 225/2017, con immediato esercizio della competenza cautelare appena affermata, la Corte procede a esaminare nel merito l’istanza di sospensione che il ricorrente aveva presentato relativamente agli effetti di determinati atti. La richiesta viene respinta sulla base del rilievo che nella domanda cautelare non erano stati illustrati quali fossero, a danno delle attribuzioni del ricorrente, i “pregiudizi gravi, specifici e concreti” (oltre che imminenti) derivanti dalla perdurante efficacia degli atti contestati. Emerge in tal modo che la Corte considera sussistente un onere motivazionale in capo al ricorrente in ordine alla individuazione dei presupposti per accordare la tutela interinale nei conflitti interorganici, con ciò implicitamente escludendo che la sospensione possa assumere carattere officioso.

#### 4. Una svolta rimasta “in sonno” per quasi un decennio

Negli otto anni che separano l’ord. n. 225/2017 dall’ord. n. 79/2025 non si sono registrate conseguenze operative nell’attività della Corte del decisivo chiarimento offerto con la prima ordinanza. Dopo il suo esplicito riconoscimento, la messa “in sonno”, per così dire, del potere cautelare nei conflitti interorganici può essere colta da due distinti punti di vista.

Anzitutto, non si sono più verificate (prima dell’ord. n. 79/2025) valutazioni nel merito di istanze cautelari incluse nei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tutti i ricorsi con richiesta cautelare presentati in questo intervallo temporale, infatti, sono stati dichiarati inammissibili in sede di delibazione e le relative ordinanze si sono chiuse con la formula “la dichiarazione di inammissibilità del ricor-

so assorbe la decisione sull’istanza di sospensione cautelare” (o altre simili) (25).

Sotto questo riguardo, la non attivazione del potere cautelare (nel senso di non necessità di anche solo esaminare il contenuto delle istanze) è ovviamente dipesa dal contenuto dei singoli ricorsi, ma sembra rispondere anche a una precisa (e quasi ovvia) impostazione processuale seguita dalla Corte nel periodo considerato: stante la nota struttura bifasica del giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato, il superamento della prima fase (quella in cui si delibera l’ammissibilità del ricorso) è condizione per la valutazione nel merito delle istanze cautelari.

L’altro – e più significativo – punto di vista dal quale può parlarsi di una sorta di accantonamento da parte della Corte del tema della tutela cautelare nei conflitti interorganici non è di ordine fattuale ma normativo. Si intende dire che, una volta riconosciuta l’applicazione a questi giudizi dell’art. 40 l. n. 87/1953 in via analogica, restava (e resta) comunque indispensabile un intervento di adeguamento delle Norme integrative per definire regole processuali calibrate sulla specificità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Il vigente art. 28 N.I. e l’art. 23 N.I. da esso richiamato, infatti, nel disciplinare la sospensione cautelare dell’esecuzione degli atti, dettano una disciplina modellata su giudizi (rispettivamente, conflitti intersoggettivi e legittimità costituzionale in via principale) di natura “monofasica” che non può essere applicata a una vicenda processuale bifasica senza lasciare una serie di questioni irrisolte.

Basti considerare banalmente che nei conflitti interorganici l’instaurazione del giudizio non è automatica conseguenza neppure della valutata ammissibilità del ricorso da parte della Corte, ma è spostata ancora più avanti nel tempo, derivando dalla successiva dovuta attività di notificazione e di deposito posta a carico del ricorrente. Ciò non può che lasciare aperti spazi di incertezza quando si tratti poi di applicare a questi conflitti le regole per la tutela cautelare attualmente previste dalle Norme integrative.

Ad esempio, l’art. 28, c. 1, N.I., laddove prevede che “la sospensione dell’esecuzione degli atti, di cui all’art. 40 della l. 11 marzo 1953, n. 87, può essere richiesta in qualsiasi momento”, si applica anche ai conflitti interorganici? Se sì, come mai allora nell’ord. n. 157/2022 si rileva che un’istanza cautelare è stata “presentata in prossimità della camera di consiglio [...] e dunque fuori termine”? Forse se ne deve trarre che la possibilità di presentare “in qualunque momento” un’istanza vige soltanto una volta superata la fase dell’ammissibilità, mentre per il periodo antecedente può essere proposta solo nel ricorso? Interrogativi cui è difficile dare una risposta sicura sulla base dell’attuale disciplina integrativa.

(22) Si tratta della dottrina indicata *supra*, nota 11.

(23) Così N. Pignatelli, *op. cit.*, 9.

(24) Nello stesso senso v. anche G. Menegus, *op. cit.*, 416, che puntualmente osserva: “il riferimento all’art. 40 ha infatti il merito di richiamare la più consolidata esperienza di giustizia cautelare nei conflitti intersoggettivi e di porre un argine a quelle proposte di parte della dottrina che – forse con eccessiva disinvoltura – aspira a trasporre nel giudizio sui conflitti il ricco apparato cautelare di cui dispone il giudice amministrativo”.

(25) Cfr. Corte cost., ord. nn. 195, 196, 197 e 198/2020, nn. 193, 254, 255 e 256/2021, nn. 15, 32 e 157/2022.

La scelta della Corte di non tener conto, nelle diverse occasioni in cui negli ultimi anni è intervenuta sulle Norme integrative, della necessità di conformarle al “nuovo” potere cautelare che essa ha riconosciuto a sé stessa nella (oramai non più recente) ord. n. 225/2017, è in qualche modo anche all’origine di alcune perplessità cui danno luogo le scelte compiute nell’ord. n. 79/2025.

*5. I nodi venuti al pettine: alcuni aspetti problematici nell’ord. n. 79/2025*

Si è già rilevato come nella giurisprudenza costituzionale sui conflitti interorganici, venutasi formando successivamente al 2017, sembrasse assumere la consistenza di dato acquisito che la condizione per l’esame di istanze cautelari fosse il previo positivo accertamento, nella fase deliberatoria, della non manifesta inammissibilità del relativo ricorso. Del resto, dovendosi escludere, per gli argomenti già esposti, che l’applicazione analogica dell’art. 40 l. n. 87/1953 consenta l’adozione di provvedimenti di sospensione cautelare *ante causam* e non potendosi parlare, in senso proprio, di un giudizio su un conflitto di attribuzione prima (quanto meno) del superamento della deliberazione di ammissibilità, questa appare l’unica strada, allo stato, validamente percorribile.

Si aggiunga che l’art. 28, c. 2, N.I. stabilisce che nei conflitti intersoggettivi (e dunque ora – è da ritenere – anche in quelli interorganici, in mancanza di una diversa disciplina nelle stesse Norme integrative) “si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui all’art. 23”, vale a dire le norme procedurali stabilite per la sospensione cautelare della legge nel giudizio in via principale. Per la previsione dell’art. 23, c. 1, N.I., “ove, instaurato il giudizio, sia proposta istanza di sospensione [...], il Presidente, ravvisata l’urgenza di provvedere e sentito il giudice relatore, convoca la Corte in camera di consiglio”, potendo con il medesimo provvedimento “autorizzare l’audizione delle parti e disporre lo svolgimento delle indagini ritenute opportune”.

Si tratta di una norma che soddisfa la clausola “in quanto applicabile” presente nel ricordato art. 28 e che quindi può essere osservata anche nei conflitti interorganici? Lasciando in disparte la diversa questione (che può essere controversa) se sia, questa, per i conflitti interorganici anche la norma più adeguata tra quelle astrattamente configurabili, certamente si tratta però di una norma applicabile. Non si può ravvisare, infatti, nessun insanabile contrasto tra la *ratio* di tale genere di conflitti e la previsione che in essi la richiesta misura cautelare possa essere valutata, ed eventualmente accordata, solo una volta che il giudizio sia stato instaurato. Operando una certa forzatura interpretativa, si potrebbe al più arrivare ad anticipare il momento instaurativo del giudizio nell’avvenuta ammissibilità del ricorso in sede deliberativa. Si tratta del resto, va ribadito, dell’indirizzo seguito dalla giurisprudenza costituzionale a partire dal 2017.

Con l’ord. n. 79/2025, invece, la sequenza sorprendentemente si inverte. Come si è ricordato all’inizio del presente scritto, infatti, l’ordinanza in esame si è pronunciata sull’istanza cautelare prima che il ricorso venisse dichiarato ammissibile (con la successiva ord. n. 98/2025).

Potrebbe obiettarsi che nell’ord. n. 79/2025 la Corte ha anche previamente deliberato l’ammissibilità del ricorso per poi pronunciarsi sul merito dell’istanza, tanto che la motivazione dell’ord. n. 98/2025 risulta quasi del tutto riprodotta di quella presente nella precedente ordinanza. Questo rilievo, tuttavia, non dissipa le perplessità, ma semmai le accentua. Non si comprende, infatti, perché si sia voluto disgiungere le due decisioni, procedendo a una sommaria valutazione sull’ammissibilità e, sei giorni dopo, a una nuova sommaria valutazione sull’ammissibilità dal contenuto pressoché identico alla precedente, anziché svolgere in una stessa pronuncia le valutazioni tanto sull’ammissibilità, quanto – successivamente, secondo logica – quelle sull’istanza cautelare.

Un ulteriore profilo problematico consiste nella decisione del Presidente di disporre, all’atto di fissare la camera di consiglio da cui sarebbe poi emersa l’ord. n. 79/2025, l’audizione nella stessa sede del Comitato promotore e della Commissione parlamentare. Al riguardo, l’art. 23 N.I., si è già sottolineato, contempla il potere del presidente di “autorizzare l’audizione delle parti” nella camera di consiglio in cui viene esaminata l’istanza cautelare. Ma poiché, per costante giurisprudenza costituzionale, le parti di un conflitto interorganico vengono identificate dalla stessa Corte solo in seguito alla positiva deliberazione sull’ammissibilità, si è in questo caso davanti a una del tutto inedita individuazione monocratica e preventiva di esse?

Peraltro, aver autorizzato l’audizione delle “parti”, e dunque ammesso (almeno in astratto) il contraddittorio tra esse in camera di consiglio, significa se non altro aver infranto il tabù secondo cui la deliberazione sull’ammissibilità dei ricorsi per conflitto interorganico va effettuata dalla Corte in solitudine (dal momento che, come detto, l’ord. n. 79/2025 opera una deliberazione – sostanziale se non formale – non solo sul merito dell’istanza cautelare ma anche sull’ammissibilità del ricorso). Potrebbe allora ciò rappresentare lo spunto per superare definitivamente il tabù di cui si parla, finalmente assicurando in modo compiuto – anche sul piano normativo – l’ingresso del principio del contraddittorio nella fase deliberativa dei ricorsi, come viene auspicato da una parte della dottrina (26).

(26) In questo senso, v. ad esempio, M. Armanno, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l’invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, n. 4, 195 ss., spec. 208 ss.; J. Ferracuti, *Il filtro di ammissibilità dei conflitti interorganici e l’assenza di contraddittorio. Riflessioni “a tutto tondo”*, in <www.federalismi.it>, 19 maggio 2021, 162 ss.

Va anche aggiunto che nel caso dell'ord. n. 79/2025 il contraddittorio si è rivelato solo virtuale, considerato che la "parte resistente" non si è presentata alla camera di consiglio del 3 giugno 2025. In tale mancata partecipazione è verosimile che abbia giocato un ruolo anche il fatto che questa camera di consiglio era stata fissata il precedente 29 maggio, rendendo oggettivamente assai arduo che si potesse predisporre una difesa in quattro giorni. Né le ragioni d'urgenza, connesse alla imminente celebrazione del *referendum* nei giorni 8 e 9 giugno, sembrano giustificare nel caso di specie una tanto rilevante compressione del tempo a disposizione di uno dei soggetti da audire, dal momento che nella valutazione dell'urgenza si sarebbe anche potuto tener conto della circostanza che l'atto contestato rimontava al 2 aprile, mentre il ricorso era stato depositato soltanto il 28 maggio.

Conclusivamente, può solo osservarsi che la non piena congruenza tra la vicenda processuale esaminata e il quadro delle norme attualmente applicabili in tema di tutela cautelare nei conflitti interorganici rende improcrastinabile la necessità di una ortopedia normativa. Dunque, a suo modo, l'ord. n. 79/2025 si pone come una non irrilevante tappa nell'itinerario di emersione di questa tutela, potendo fungere da stimolo per compiere il tratto di percorso mancante e addivenire a un assetto di regole processuali il più possibile congruo con le peculiarità di questo genere di giudizio anche in rapporto alle esigenze di protezione interinale. Ritenendo assai improbabile che il legislatore voglia occuparsi della materia, non resta che augurarsi che sia la stessa Corte a farlo, ponendo mano alle Norme integrative. Si tratta anche in questo caso, per ricorrere a un'espressione di Calamandrei, di "realizzare il graduale passaggio dal pragmatismo (si potrebbe dire) al razionalismo" (27). Dal pragmatismo delle soluzioni individuate ordinanza per ordinanza al razionalismo di una cornice procedurale adeguatamente definita sul piano normativo.

LUCA PIROZZI

\* \* \*

---

(27) P. Calamandrei, *Processo e democrazia*, Padova, Cedam, 1954, 26, richiamato da M. Perini, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2003, 448.