

Luca Vespignani

**LE "DISFUNZIONI" DELLA
GIURISPRUDENZA
COSTITUZIONALE NON
TROVANO SOLUZIONE NEL
CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI
PRESENTATO CON RIFERIMENTO
ALL'AMMISSIBILITÀ DEL
REFERENDUM SULL'ABOLIZIONE
DEL METODO PROPORZIONALE:
IL DIAVOLO SI ANNIDA NEI
DETTAGLI?**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ORDINANZA (16 gennaio 2020) 31 gennaio 2020 n. 9 — *Pres.* Cartabia — *Red.* de Pretis.

[2044/492] Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Abrogativo - Referendum abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie (in particolare, su leggi elettorali) - Eventuale difetto del carattere di auto-applicatività della normativa “di risulta” - Sospensione *de iure* dell’entrata in vigore dell’abrogazione referendaria, fino all’adozione di misure attuative che ne rendano gli effetti interamente operativi - Omessa previsione da parte del legislatore - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso,

nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, da cinque Consigli regionali (della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, della Sardegna e del Veneto) facenti parte degli otto promotori di richiesta referendaria sul sistema di elezione del Parlamento nazionale - Denunciata mancanza di ragionevole e proporzionato bilanciamento tra il principio della costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale e il diritto-potere al referendum, quale corollario del principio di sovranità popolare - Carezza dei presupposti oggettivi - Inammissibilità del ricorso.

(Cost., art. 75; l. 25 maggio 1970, n. 352, art. 37, comma3, secondo periodo).

È inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in relazione all'art. 37, comma 3, secondo periodo, l. 25 maggio 1970, n. 352, in ragione della mancata adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di referendum abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, sulle leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del referendum stesso, allorché — attesa la natura non autoapplicativa della normativa di risulta — sia necessario adottare una disciplina attuativa del risultato del referendum idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata. Sotto il profilo soggettivo, deve essere riconosciuta la legittimazione ad agire ai cinque Consigli regionali ricorrenti che sono tra i promotori del referendum abrogativo. Infatti, essendo conferita dall'art. 75 Cost. la facoltà di richiedere i referendum ad almeno cinque Consigli regionali, la legittimazione al conflitto tra poteri deve ritenersi attribuita a non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati, in quanto configurati come autonomo centro di imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75, non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso. Deve essere, altresì, riconosciuta la legittimazione a resistere del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, venendo in contestazione il contenuto di un atto legislativo. Con riferimento ai presupposti oggettivi, non ricorrono le condizioni alle quali è subordinata l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto norme recate da una legge o da un atto con forza di legge, in quanto non solo sussiste l'astratta possibilità per i ricorrenti di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla norma oggetto del conflitto, ma tale possibilità i medesimi ricorrenti hanno concretamente esercitato, sollevando, nella veste di promotori, l'eccezione di incostituzionalità della stessa norma nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo (sentt. nn. 457 del 1999, 221 del 2002, 284 del 2005, 229 del 2018; ordd. nn. 38 del 2001, 343 del 2003, 69, 296 del 2006, 38 del 2008, 1, 14 del 2009, 16, 17 del 2013, 82 del 2016, 273 del 2017) (1).

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto in relazione all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in ragione della mancata adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di referendum abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, sulle leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli

effetti del referendum stesso, allorché — attesa la natura non autoapplicativa della normativa di risulta — sia necessario adottare una disciplina attuativa del risultato del referendum idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata, promosso dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto, con ricorso depositato in cancelleria il 7 gennaio 2020 e iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2020, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

Ritenuto che i Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto hanno promosso ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato affinché la Corte costituzionale dichiari che non spettava alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa, il «potere di omettere l'adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di referendum abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie, e, in particolare, su leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del referendum stesso, allorché — attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta — sia necessario adottare una disciplina attuativa del medesimo, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata», e, per l'effetto, annulli l'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), «nella parte in cui non prevede la sospensione *de jure* degli effetti del referendum approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale per gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale»;

che i ricorrenti premettono di aver depositato, il 30 settembre 2019, presso la cancelleria della Corte di cassazione, la richiesta di referendum abrogativo sottoscritta dai delegati dei Consigli regionali dell'Abruzzo, della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Liguria, della Lombardia, del Piemonte, della Sardegna e del Veneto, concernente alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) e della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali);

che, con ordinanza del 16 ottobre 2019, l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha invitato i delegati dei Consigli regionali a integrare la formulazione del quesito e ha proposto, al fine di identificare l'oggetto del referendum, la denominazione «Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica», assegnando, altresì, termine sino all'8 novembre 2019 per l'anzidetta integrazione e per eventuali osservazioni scritte;

che, con ordinanza depositata il 20 novembre 2019, l'Ufficio centrale ha dichiarato legittima la richiesta di referendum e, il 26 novembre 2019, i delegati dei Consigli regionali hanno ricevuto dalla Corte costituzionale la comunicazione della fissazione

della camera di consiglio per la discussione sull'ammissibilità del referendum per il giorno 15 gennaio 2020;

che, quanto ai presupposti soggettivi del conflitto, i ricorrenti affermano la loro legittimazione, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiamando, a sostegno, la sentenza n. 69 del 1978 e, soprattutto, l'ordinanza n. 82 del 2016 della Corte costituzionale;

che non rileverebbe la differenza tra il numero dei Consigli regionali che hanno richiesto il referendum (otto) e il numero di quelli che hanno proposto l'odierno conflitto (cinque), dal momento che l'art. 75 Cost. indica in cinque Consigli regionali il centro di imputazione del potere di iniziativa referendaria;

che i Consigli ricorrenti si sarebbero attenuti alle indicazioni contenute nell'ordinanza n. 82 del 2016, quanto alla necessità di adottare un'apposita delibera di promozione del conflitto, aggiungendo a quest'ultima, in qualche caso, una delibera adesiva della Giunta regionale o anche un atto del Presidente della Giunta;

che, quanto ai presupposti oggettivi del conflitto, i ricorrenti precisano che il requisito della «residualità», quale condizione di ammissibilità dei conflitti interorganici riguardanti atti di natura legislativa, non avrebbe un carattere «assoluto», poiché un conflitto di questo tipo sarebbe da ritenere ammissibile «se incide sulla materia costituzionale e determina situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma» (in proposito sono richiamate le sentenze n. 229 del 2018 e n. 161 del 1995 e l'ordinanza n. 480 del 1995);

che, dunque, l'esigenza di un'immediata ed efficace tutela del sistema costituzionale delle competenze legittimerebbe il ricorso allo strumento del conflitto interorganico in luogo dell'incidente di costituzionalità;

che l'eventuale giudizio incidentale di legittimità costituzionale potrebbe essere avviato solo mediante un'autorimessione della relativa questione da parte della Corte nel corso del giudizio di ammissibilità del referendum;

che, in tal caso, però, la necessità di rispettare i termini processuali renderebbe «virtualmente impossibile il rispetto delle — altrettanto — inderogabili scadenze temporali, sulle quali è calibrato il procedimento referendario»;

che, in particolare, l'autopromovimento della questione di legittimità costituzionale non consentirebbe di rispettare il termine del 20 gennaio, previsto dall'art. 33, primo comma, della legge n. 352 del 1970 per la «deliberazione» in merito all'ammissibilità del referendum, come pure gli altri termini previsti dallo stesso art. 33 e dall'art. 34, pregiudicando, in maniera definitiva, la possibilità di apprestare adeguata garanzia alle prerogative spettanti ai Consigli regionali ricorrenti, quali intestatari del potere di iniziativa *ex art. 75 Cost.*;

che questi ultimi vanterebbero, quindi, «un interesse attuale e concreto alla reintegrazione del proprio ambito competenziale», asseritamente leso dall'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, e siffatta reintegrazione — sempre secondo i ricorrenti — potrebbe essere assicurata solo mediante il promovimento di un conflitto tra poteri;

che, nel merito, è richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui, nell'ipotesi di referendum abrogativi attinenti a leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, a leggi elettorali, gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale «non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987), con la conseguenza che questi referendum devono riguardare solo parti delle leggi anzidette, in modo che residui «una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo» (è richiamata, tra le altre, la sentenza n. 15 del 2008);

che dalla disamina di questa giurisprudenza i ricorrenti deducono che «il principio della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale dispiega una pregnante portata assiologica, ostando all’ammissibilità di referendum abrogativi su leggi elettorali, tutte le volte che il relativo quesito non assicuri una normativa di risulta “autoapplicativa”»;

che proprio la considerazione che l’eventuale difetto di «autosufficienza» della normativa di risulta possa determinare «il sacrificio integrale del contrapposto interesse dei promotori e dei cittadini, rispettivamente, a dare impulso all’iniziativa referendaria e a pronunciarsi mediante l’esercizio del suffragio», renderebbe ineludibile — secondo i ricorrenti — «ricondere il bilanciamento tra i principi costituzionali menzionati [...] entro canoni di “ragionevolezza” e “proporzionalità”»;

che, in proposito, la difesa dei Consigli regionali riconosce che i criteri di ammissibilità dei referendum enucleati dalla Corte costituzionale «condizionano e precedono, logicamente, il perimetro dell’interesse tutelato (vale a dire, il diritto-potere al referendum)»;

che, tuttavia, «trattandosi di parametri ricavati, per via ermeneutica, da “esigenze supreme” dell’ordinamento giuridico-costituzionale», sarebbe necessario «interrogarsi sul “peso” che, nella valutazione operata, si sarebbe dovuto — e si dovrebbe — attribuire proprio a quell’interesse, quale corollario del principio di sovranità popolare»;

che questa Corte non potrebbe accordare «preferenza assoluta, esclusiva e assorbente» al principio di «costante operatività» degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, il quale, per questo verso, diverrebbe «tiranno» nei confronti di altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e tutelate, e dovrebbe, piuttosto, bilanciare la tutela di siffatto principio con altri di pari rango, tra cui quello di sovranità popolare, cui si riconnette l’interesse allo svolgimento del referendum;

che, sempre secondo la difesa dei Consigli regionali, la giurisprudenza costituzionale sarebbe «approdata, attraverso la valorizzazione del canone di proporzionalità, quale riflesso del più generale principio di ragionevolezza, alla dottrina del “vincolo del minor sacrificio possibile”, come regola di sindacato (e censura) sull’utilizzo della discrezionalità legislativa»;

che, tuttavia, di questa dottrina non vi sarebbe traccia nella giurisprudenza relativa all’ammissibilità dei referendum abrogativi su leggi elettorali, sebbene il vincolo rappresentato dall’«autosufficienza» della normativa di risulta comporti — sempre secondo i ricorrenti — «una limitazione estrema a carico del diritto-potere al referendum, sancito dall’art. 75 Cost.»;

che, nel caso delle leggi costituzionalmente necessarie, il legislatore, asseritamente interessato a scongiurare l’abrogazione referendaria, potrebbe costruire la struttura dell’atto normativo in modo tale da impedire, di fatto, un intervento manipolativo che garantisca la sopravvivenza di una normativa di risulta «autosufficiente»;

che, pertanto, la possibilità di esercitare i «diritti di democrazia diretta» sarebbe rimessa alla «totale disponibilità del “controinteressato” all’iniziativa referendaria, il Legislatore», «grazie ad un’applicazione “opportunistica” dell’usbergo del principio di “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale»;

che l’esigenza di tener conto della dottrina del «vincolo del minor sacrificio possibile», che costituirebbe «la premessa “metodologica” indispensabile» per bilanciare il principio della «costante operatività» con quello di sovranità popolare, si tradurrebbe in concreto nella necessità di una «modulazione degli effetti temporali dell’abrogazione referendaria»;

che, in particolare, secondo i ricorrenti il «punto di equilibrio normativo» dovrebbe essere individuato nella «previsione della sospensione dell'entrata in vigore dell'abrogazione referendaria, sino all'adozione, ad opera del Legislatore, delle misure applicative, che ne rendano gli effetti interamente operativi»;

che la sospensione degli effetti dell'abrogazione referendaria non rappresenterebbe «una fattispecie meramente ipotetica, tra le possibili soluzioni di bilanciamento tra principi costituzionali in gioco» (è richiamato, sul punto, quanto previsto dall'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 e quanto eccezionalmente disposto dall'art. 2 della legge 7 agosto 1987, n. 332, recante «Deroghe alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di referendum»);

che nella medesima prospettiva si inquadrirebbe anche quanto stabilito dall'art. 10 della legge 4 agosto 1993, n. 276 (Norme per l'elezione del Senato della Repubblica) e dall'art. 10 della legge 4 agosto 1993, n. 277 (Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati), disposizioni, queste, con le quali era stata introdotta una disciplina transitoria che subordinava la produzione dell'effetto abrogativo della pregressa disciplina elettorale all'entrata in vigore di quella di attuazione della nuova;

che gli eventuali inconvenienti applicativi derivanti dall'introduzione di una nuova disciplina sarebbero stati risolti, dunque, «attraverso la scelta, propria della discrezionalità legislativa, di utilizzare l'istituto della condizione sospensiva dell'operatività della novella, in modo tale da bilanciare l'interesse e/o valore riconducibile all'esercizio della funzione legislativa stessa con quello della "continuità" degli organi costituzionali e/o di rilievo costituzionale»;

che da quanto detto i ricorrenti deducono l'assenza nella legge n. 352 del 1970 di «un dispositivo che, nella logica del bilanciamento — ragionevole e proporzionato — tra interessi e/o valori costituzionali confliggenti, contempra la sospensione degli effetti dell'abrogazione, sino all'adozione della disciplina necessaria al fine di garantire l'"autosufficienza" della normativa di risulta, sì da attenuare l'entità del sacrificio (attualmente integrale) a carico del principio della sovranità popolare a vantaggio di quello della "costante operatività" degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, permettendo, comunque, al corpo elettorale di esprimersi e manifestare la propria (eventuale) volontà abrogatrice»;

che, muovendo da queste considerazioni, la disciplina recata dall'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 costituirebbe «una soluzione irragionevole — e, perciò, costituzionalmente illegittima —, nella misura in cui, nella sua attuale formulazione, non [sarebbe] in grado di far fronte — per il caso di approvazione di un referendum abrogativo da cui scaturisca una normativa non "autoapplicativa" — al rischio di una lesione integrale del bene giuridico della "continuità funzionale" delle istituzioni coinvolte, a meno di non rinunciare, completamente, alla tutela del principio di sovranità popolare»;

che, in occasione del giudizio di ammissibilità del referendum deciso con la sentenza n. 13 del 2012, l'allora Comitato promotore eccepì l'incostituzionalità dell'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, chiedendo alla Corte, previa rimessione davanti a sé della questione, di dichiarare l'illegittimità di tale disposizione nella parte in cui non stabilisce «che il Capo dello Stato possa reiterare, sino all'intervento delle Camere, il differimento di 60 giorni dell'entrata in vigore del referendum stesso»;

che l'eccezione fu, però, respinta in quanto manifestamente infondata, poiché il suo eventuale accoglimento, oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari la determinazione del momento di produzione dell'effetto abrogativo del referendum, avrebbe comportato, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, «una

grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea»;

che per questa ragione, con l'odierno ricorso per conflitto, i cinque Consigli regionali sollecitano «un intervento additivo, che estenda la previsione della sospensione, di cui all'art. 37, comma 3, secondo periodo, l. 25 maggio 1970, n. 352, rendendola automatica, e a tempo indeterminato, per il caso in cui la normativa di risulta non sia "autoapplicativa", sino all'adozione, da parte del Legislatore, delle misure attuative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale stessa»;

che, peraltro, non mancherebbero nella giurisprudenza costituzionale analoghe pronunce manipolative e additive in sede di conflitto intersoggettivo (è richiamata la sentenza n. 127 del 1995);

che non avrebbero fondamento le possibili obiezioni secondo le quali l'intervento additivo richiesto alla Corte rischierebbe — in caso di persistente inerzia del legislatore — di pregiudicare il bene della vita che si vuole perseguire mediante il referendum e sarebbe, altresì, dubbia l'esistenza stessa di un obbligo, a carico del Parlamento, di intervenire nel senso richiesto dai promotori;

che, piuttosto, l'eventuale omissione del legislatore integrerebbe «una fattispecie indiretta di violazione del limite [...] per il quale la disciplina abrogata per via popolare è da reputarsi superata e non più "ripristinabile"»;

che il legislatore, «per non trasgredire il divieto di ripristino (di cui il mantenimento in vigore costituirebbe, palesemente, una variante "in frode" al divieto stesso)», sarebbe obbligato a introdurre le misure attuative dell'esito referendario o ad adottare una nuova disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata;

che, di conseguenza, la mera inerzia esporrebbe il legislatore alla censura della responsabilità politica, ma costituirebbe anche un comportamento «antigiuridico, in quanto commesso in spregio dei principi costituzionali in tema di "seguito" referendario»;

che non mancherebbero gli strumenti diretti a stimolare l'intervento del legislatore, ben potendo i promotori del referendum proporre un conflitto interorganico avverso l'omissione legislativa, essendo legittimati ad agire in ragione del mancato esaurimento del procedimento referendario a seguito della sospensione dell'effetto abrogativo;

che, inoltre, il Presidente della Repubblica potrebbe esercitare il suo potere di messaggio e di esternazione o addirittura sciogliere le Camere, saldandosi, in questo caso, la responsabilità giuridica da inadempimento con la verifica della responsabilità politica;

che, infine, al ricorso sono allegate le delibere dei cinque Consigli regionali, con le quali è stato deciso il promovimento dell'odierno conflitto, e un'istanza con la quale la difesa dei ricorrenti chiede che quest'ultimo sia deciso prima della deliberazione sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo, «eventualmente, se ritenuto opportuno, rinviando la camera di consiglio fissata per il 15 gennaio 2020, e/o prevedendo la discussione di entrambi i giudizi anche nello stesso giorno»;

che l'istanza di anticipata fissazione è motivata in ragione: 1) del «carattere di pregiudizialità sostanziale», che la decisione del presente conflitto avrebbe rispetto a quella sull'ammissibilità del quesito referendario; 2) dei «ritardi legati all'esigenza di coordinare i Consigli regionali ricorrenti (anche in considerazione dei limitatissimi precedenti in punto di procedura per l'introduzione del ricorso medesimo [...]), e alla sovrapposizione della relativa deliberazione con le sessioni di bilancio regionali di fine 2019», che la presentazione del ricorso avrebbe scontato.

Considerato che i Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto hanno promosso ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato affinché la Corte costituzionale dichiari che non spettava alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa, il «potere di omettere l'adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di referendum abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie, e, in particolare, su leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del referendum stesso, allorché — attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta — sia necessario adottare una disciplina attuativa del medesimo, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata», e, per l'effetto, annulli l'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), «nella parte in cui non prevede la sospensione *de jure* degli effetti del referendum approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale per gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale»;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che, sotto il profilo soggettivo, deve essere riconosciuta la legittimazione ad agire ai cinque Consigli regionali;

che, al riguardo, questa Corte ha precisato che, «essendo conferita dall'art. 75 Cost. la facoltà di richiedere i referendum ad almeno cinque Consigli regionali, la legittimazione al conflitto tra poteri deve ritenersi attribuita a non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati», «in quanto configurati come autonomo centro di imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75, [...], non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso» (ordinanza n. 82 del 2016);

che, nell'odierno giudizio per conflitto, i cinque Consigli regionali ricorrenti sono tra i promotori dell'anzidetto referendum abrogativo;

che al ricorso per conflitto sono allegate le delibere dei cinque Consigli regionali con cui è stato deciso il promovimento dello stesso;

che deve essere, altresì, riconosciuta la legittimazione a resistere del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, venendo in contestazione il contenuto di un atto legislativo (art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970);

che, con riferimento ai presupposti oggettivi, i ricorrenti non indicano uno o più parametri asseritamente violati, se non genericamente l'art. 75 Cost., limitandosi a lamentare una lesione della loro sfera di attribuzioni determinata dalla previsione dell'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970, sull'assunto che questa Corte ritenga che la normativa di risulta del referendum da essi promosso non sia autoapplicativa;

che — anche a voler prescindere dal carattere meramente ipotetico del conflitto — risulta evidente che nel caso di specie non ricorrono le condizioni alle quali è subordinata l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto norme recate da una legge o da un atto con forza di legge;

che, infatti, in merito all'idoneità di una legge a determinare conflitto di attribuzione, la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso, in linea di principio, la configurabilità del conflitto di attribuzione in relazione ad una norma recata da una legge o da un atto avente forza di legge tutte le volte in cui da essa «possano derivare lesioni dirette all'ordine costituzionale delle competenze» (ordinanza n. 343 del 2003), ad eccezione dei casi in cui esiste un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge (tra le più recenti, sentenze n. 229 del 2018, n. 284 del 2005 e n. 221 del 2002; ordinanze n. 273 del 2017, n. 17 e n. 16 del 2013, n. 14 e n. 1 del 2009, n. 38 del 2008, n. 296 e n. 69 del 2006);

che, pertanto, «nella generalità dei casi va esclusa l'esperibilità del ricorso per conflitto tra poteri, tutte le volte che l'atto legislativo — al quale sia in ipotesi imputata una lesione di attribuzioni costituzionali — può pacificamente trovare applicazione in un giudizio, nel corso del quale la relativa questione di legittimità costituzionale può essere eccepita, e sollevata» (sentenza n. 229 del 2018);

che, ciò nondimeno, questa Corte ha riconosciuto ammissibile il ricorso per conflitto su atto legislativo anche nell'ipotesi in cui lo stesso soggetto direttamente interessato non sia nella condizione di poter rilevare la lesione delle attribuzioni costituzionali sotto forma di eccezione di legittimità costituzionale nel giudizio in via incidentale (sentenze n. 229 del 2018 e n. 457 del 1999; ordinanza n. 38 del 2001);

che, tuttavia, nel caso oggetto del presente giudizio non solo sussiste l'astratta possibilità per i ricorrenti di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla norma oggetto del conflitto, ma tale possibilità i medesimi ricorrenti hanno concretamente esercitato, sollevando, nella veste di promotori, l'eccezione di incostituzionalità della stessa norma nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo (registro referendum n. 172);

che, pertanto, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

(1) L'ord. n. 9 del 2020 si colloca nel filone giurisprudenziale inerente alle condizioni di ammissibilità dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato vertenti su atti di tipo legislativo, alla luce della positiva configurazione del sistema di giustizia costituzionale, imperniato sul sindacato di legittimità in via incidentale.

Come noto, la Corte costituzionale si è progressivamente orientata, sia pure con diverse sfumature, nel senso che il conflitto interorganico sia esperibile, anche a fronte di atti di natura legislativa, purché non sia dato un giudizio, nel quale tali atti debbano trovare applicazione, e sia, pertanto, possibile attivare l'incidente di costituzionalità.

Sulla possibilità di proporre conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato su atti di rango legislativo, cfr., tra le più recenti, ord. n. 1 del 2009, con nota di D. TRABUCCO, *La Corte costituzionale ribadisce che il delegato comunale (sia effettivo sia supplente) non costituisce potere dello Stato*, in www.forumcostituzionale.it; ord. n. 14 del 2009; ordd. nn. 16 e 17 del 2013, con note di A. TURTURRO, *Tornare alla sentenza n. 457/1999: la Corte, sul caso Ilva, trascura le conseguenze pratiche della chiusura al conflitto su atti legislativi*, in *Giur. it.* 2013, 2466 ss., E. VIVALDI, *Il caso*

Ilva: la “tensione” tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali”, in www.federalismi.it 15/2013; ord. n. 273 del 2017, con nota di G. D’ALESSANDRO, *Un nuovo approdo in tema di conflitti tra poteri e atti legislativi?*, in questa *Rivista* 2017, 3004 ss.; sent. n. 229 del 2018, con note di L. CARLASSARE, *L’esercizio indipendente della giurisdizione nello Stato costituzionale*, *ivi* 2018, 2649 ss., V. FANCHIOTTI, *La Corte costituzionale annienta un ‘trojan virus’ normativo*, in *Dir. pen. proc.* 2019, 670 ss.; J. FERRACUTI, *Polizia giudiziaria e autonomia della magistratura in un interessante conflitto tra poteri su atto legislativo. A margine di Corte cost., sent. 6 dicembre 2018, n. 229*, in www.giurcost.org 2019, 291 ss., S. SOTTANI, *La trasmissione per via gerarchica delle informative di reato lede le attribuzioni costituzionali del pubblico ministero*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1/2019, 634 ss., L. VESPIGNANI, *La legge del conflitto. Riflessioni circa i conflitti di attribuzione su atti legislativi a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 2018*, in www.rivistaaic.it 4/2019.

In dottrina, cfr., inoltre, M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli 2019, spec. 141 ss.

Sui possibili profili di illegittimità costituzionale dell’art. 37, comma 3, l. 25 maggio 1970, n. 352, avuto riguardo ai referendum abrogativi di leggi costituzionalmente necessarie, e, in particolare, di leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, cfr. le articolate riflessioni di G. GUZZETTA, *Tirannia dei valori e ragionevolezza della disciplina legislativa sul referendum abrogativo: il caso delle leggi elettorali*, in www.federalismi.it 1/2020.

Lo. DIOT.

A commento della presente ordinanza pubblichiamo un’osservazione del prof. Luca Vespignani.

Le “disfunzioni” della giurisprudenza costituzionale non trovano soluzione nel conflitto di attribuzioni presentato con riferimento all’ammissibilità del referendum sull’abolizione del metodo proporzionale: il diavolo si annida nei dettagli?

1. Con l’ordinanza n. 9 del 2020 è stato rigettato il ricorso per conflitto di attribuzioni presentato nei confronti dei due rami del Parlamento da cinque delle otto Regioni componenti del comitato promotore del referendum per l’«Abolizione del metodo proporzionale nell’attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» (1). Più nello specifico, si contestava al potere legislativo di non aver previsto nell’art. 37 comma 3, l. 25 maggio 1970, n. 352 la sospensione degli esiti abrogativi derivanti da una consultazione popolare qualora essa si svolga su leggi costituzionalmente necessarie e, in particolare, su leggi relative all’elezione di organi costituzionali e di rilievo

(1) Segnatamente, il quesito riguardava alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, della l. 27 maggio 2019, n. 51 e della l. 3 novembre 2017, n. 165.

costituzionale, prefigurando quindi l'adozione di una pronuncia di tipo additivo nella direzione indicata.

Evidentemente, all'origine di tale istanza c'era la preoccupazione delle ricorrenti (poi invero confermata dalla sentenza n. 10 del 2020) che la loro richiesta venisse dichiarata inammissibile in virtù del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale la legislazione sul voto può essere sottoposta alla procedura dell'art. 75 Cost. solo «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice ragionevolmente unitaria e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (2). Con la conseguenza che essi devono risultare «intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi" nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente» (3).

Prosegue così, col giudizio in parola e soprattutto con quello deciso dalla sentenza n. 10 del 2020, l'ormai trentennale vicenda della normativa sulle elezioni, che, a cominciare dai primi anni Novanta, è stata al centro di un dibattito molto acceso, sfociato sia in una serie di interventi legislativi (4), sia in molteplici iniziative sul fronte della democrazia diretta (5). Fino alle recenti pronunce con cui la Corte costituzionale, forse in qualche misura anche per compensare l'impatto frenante della sua giurisprudenza sulle seconde, è entrata in prima persona nel gioco e si è pronunciata direttamente circa la legittimità della disciplina della materia, superando la propria tradizionale impostazione di segno contrario (6).

(2) Sentenza n. 32 del 1993, punto 2 del *considerato in diritto*, sulla scorta del fondamentale precedente costituito dalla sentenza n. 29 del 1987. Notoriamente, il punto di avvio di tale giurisprudenza è rappresentato dalla sentenza n. 16 del 1978, nella quale peraltro si faceva riferimento solo alla figura delle «disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)» (punto 3 del *considerato in diritto*). Figura distinta nella sentenza n. 47 del 1991 dalla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie come quelle elettorali, che a differenza delle altre potrebbero quindi essere sottoposte a referendum purché vengano soddisfatti i requisiti sopra indicati. Su tale problematica, di recente, P. VIPIANA, *La legge elettorale come legge costituzionalmente necessaria*, in *Osservatorio sulle fonti* 1/2019.

(3) Sentenza n. 16 del 2008, punto 4 del *considerato in diritto*.

(4) Dopo la riforma approvata con le l. 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, in seguito al referendum del 18 aprile 1993 si sono infatti susseguite la l. 21 dicembre 2005, n. 270, la l. 6 maggio 2015, n. 52 e la l. 3 novembre 2017, n. 165.

(5) Ai referendum che si sono tenuti il 9 giugno 1991, il 18 aprile 1993, l'8 aprile 1999, il 22 maggio 2000, il 21 giugno 2009 si aggiungono quello bocciato dalla Corte nel 2012 e quello a cui si riferisce l'ordinanza in esame.

(6) Si è parlato, in proposito, di una "zona franca" per quanto concerne sia il procedimento in via incidentale, dal momento che sarebbe difficile immaginare un giudizio nel quale le leggi elettorali debbano trovare applicazione, specialmente a fronte dell'attribuzione in esclusiva alle Camere della verifica sui titoli di ammissione

Inoltre, sotto un profilo più generale, l'ordinanza in esame si inquadra nella tendenza in atto verso un ampliamento della sfera di azione del conflitto di attribuzioni interorganico, che va oltre i tradizionali contrasti tra i poteri giudiziario, legislativo ed esecutivo coinvolgendo altri soggetti istituzionali (ad esempio il Presidente della Repubblica (7)) e ha conosciuto un'estensione pure nel suo oggetto, a cominciare dall'impugnabilità delle leggi e degli atti con forza di legge, dei quali — più di recente — è servito pure per contestare la procedura di approvazione da parte delle minoranze (8). Tutto ciò coerentemente con l'idea che, «proprio per la sua funzione di congegno di chiusura del sistema delle competenze, non può essere ristretto in schemi concettuali predefiniti» (9).

2. Preliminarmente, circa i presupposti richiesti dall'art. 37 l. 11 marzo 1953, n. 87, non si segnalano problemi sul piano dei requisiti soggettivi alla luce del risalente indirizzo che fin dalla sentenza n. 69 del 1978 riconosce la natura di potere dello Stato del comitato promotore. Conclusione, questa, non inficiata dal fatto che tre delle otto Regioni impegnate nel procedimento referendario abbiano deciso di non prendere parte al ricorso poiché — lo ha chiarito l'ordinanza n. 82 del 2016 — «la legittimazione al conflitto tra poteri deve ritenersi attribuita a non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati» (10).

Viceversa, dal punto di vista oggettivo del tenore costituzionale della competenza rivendicata la Corte considera troppo generico il riferimento all'art. 75 Cost. sebbene, una volta riconosciuto che esso fa sorgere in capo ai richiedenti un «interesse, costituzionalmente protetto, allo svolgimento della consultazione popolare» (11), sembri di poterne estendere la portata anche

dei loro componenti *ex art. 66 Cost.*, sia quello in via di azione da parte delle Regioni, non trattandosi di una normativa che incida sulla loro sfera di competenza. In questo quadro, i ricorsi che hanno condotto alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, con le quali sono state dichiarate parzialmente illegittime la l. 21 dicembre 2005, n. 270 e la l. 6 maggio 2015, n. 52, hanno preso origine da giudizi di accertamento sulla portata del diritto di voto, anche se si è obiettato che mancherebbe rispetto ad essi il requisito dell'incidentalità poiché la richiesta rivolta al giudice *a quo* coinciderebbe con quella dallo stesso indirizzata alla Corte, per cui si sarebbe di fatto introdotta un'inammissibile ipotesi di ricorso diretto.

(7) Cfr. la sentenza n. 1 del 2013 sul conflitto di attribuzioni del Presidente nei confronti della Procura di Palermo per quanto concerneva la gestione di una serie di intercettazioni che coinvolgevano indirettamente il Capo dello Stato.

(8) Cfr. le ordinanze n. 149 del 2016 sulla procedura di approvazione della l. 20 maggio 2016, n. 76 (c.d. legge Cirinnà), nn. 277 e 280 sulla procedura di approvazione della l. 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. *Rosatellum*) e n. 17 del 2019 sulla legge di bilancio per il 2019.

(9) R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano 1996, 3. Da ultimo, sulla problematica del conflitto tra poteri cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino 2019.

(10) Su tale ordinanza M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti del procedimento referendario a iniziativa regionale, facendo emergere differenze con quello a iniziativa popolare*, in questa *Rivista* 2016, 734 ss.

(11) Sentenza n. 30 del 1980, punto 1 del *considerato in diritto*. Interesse che potrebbe essere fatto valere pure rispetto alle «restrizioni disposte alla campagna

all'ipotesi di un referendum dichiarato inammissibile in quanto non è stata prefigurata dal legislatore una soluzione per l'eventualità che la disciplina residua non sia autoapplicativa.

Qualche perplessità in più si pone invece sull'attualità dell'interesse a ricorrere, tenuto conto che la lamentata menomazione si attiverebbe solo nel caso (non ancora verificatosi, essendo pendente il giudizio) in cui venisse decretata l'inammissibilità dei quesiti sull'abolizione del metodo proporzionale per il loro carattere non manipolativo. Tuttavia, quando si tratti di una fonte normativa è stata esclusa «la necessità che la norma posta dall'atto oggetto del conflitto sia stata concretamente applicata» (12) ed in effetti, nel caso di specie, l'interesse ad agire viene motivato facendo leva sull'«esigenza di un'immediata ed efficace tutela» (13), che non potrebbe essere conseguita mediante l'autopromovimento in via incidentale di una questione di legittimità sulla legge contestata da parte della Corte in quanto ciò non consentirebbe di rispettare i termini previsti dagli artt. 35 e 34, l. 25 maggio 1970, n. 352 per la relativa decisione.

3. In tal modo, il discorso sull'interesse ad agire si salda con quello concernente l'impugnabilità degli atti di normazione primaria in sede di conflitto di attribuzioni (14). Infatti, la giurisprudenza costituzionale, dopo una fase di iniziale chiusura (15), ha introdotto al riguardo il criterio della residualità, in forza del quale il conflitto è percorribile solo qualora non si possa ricorrere in via incidentale (16), salvo poi declinarlo diversamente in

referendaria nella misura in cui appaiono suscettibili di incidere sulla formazione della volontà di coloro che esprimono il voto nel referendum» (sentenza n. 161 del 1995, punto 3 del *considerato in diritto*).

(12) Ordinanza n. 521 del 2000. Sulla medesima linea cfr. la sentenza n. 229 del 2018, nella quale si riconosce «la sufficienza, ai fini della configurabilità dell'interesse a ricorrere e quindi dell'ammissibilità del conflitto, anche della sola minaccia di lesione, purché attuale e concreta, e non meramente congetturale (sentenze n. 379 del 1996 e n. 420 del 1995). [...] La sussistenza dell'interesse a ricorrere, peraltro, non è affatto impedita dalla circostanza che l'asserita violazione delle attribuzioni costituzionali del ricorrente provenga da una disposizione contenuta in un decreto legislativo. Infatti, anche l'entrata in vigore di un atto normativo — per sua natura generale ed astratto — integra di per sé un comportamento idoneo a far insorgere nel ricorrente l'interesse alla eliminazione del pregiudizio che, a suo avviso, ne deriva alle proprie attribuzioni costituzionali, “e ciò senza che occorra attendere il concreto esercizio delle medesime in relazione ad un caso specifico (quasi a voler applicare anche nei giudizi sui conflitti il requisito della rilevanza tipico dei giudizi incidentali), condizione non richiesta dall'ordinamento per l'insorgere di un conflitto di attribuzione” (sentenza n. 420 del 1995 [...]).»

(13) Ordinanza n. 9 del 2020.

(14) Sul tema, anche per una ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale e delle principali posizioni della dottrina sia consentito rinviare a L. VESPIGNANI, *La legge del conflitto*, in *Rivista AIC* 4/2019.

(15) Cfr. la sentenza n. 406 del 1989.

(16) Cfr. la sentenza n. 457 del 1999, sulla quale si rinvia a R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?* e C. DE FIORES, *La «tormentata» ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, in questa *Rivista* 1999, rispettivamente 3923 e 3919 ss.; E. MALFATTI, *Un conflitto interorganico dai risvolti problematici*, in *Foro it.* 2001, 448 ss.; G. D'ALESSANDRO, *Evoluzioni in tema di conflitti interorganici su atti legislativi* ed

relazione al carattere astratto ovvero concreto di una simile opportunità (17). Ma successivamente si è affiancato allo stesso l'ulteriore elemento di valutazione costituito dalla necessità di intervenire tempestivamente in presenza di «situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma» (18).

In proposito, la Corte rileva però che «nel caso oggetto del presente giudizio non solo sussiste l'astratta possibilità per i ricorrenti di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla norma oggetto del conflitto, ma tale possibilità i medesimi ricorrenti hanno concretamente esercitato, sollevando, nella veste di promotori, l'eccezione di incostituzionalità della stessa norma nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo» (19), per cui si nega il carattere residuale del ricorso e su questa base lo si rigetta.

Per contro, non viene preso in considerazione l'argomento dell'urgenza, sebbene fosse stato messo in campo — lo si è visto sopra — con riferimento alle scadenze previste per lo svolgimento della procedura referendaria. Ma neppure in tale prospettiva parrebbero poterci essere riscontri positivi, nella misura in cui «se il termine del 30 settembre, prescritto per il deposito della richiesta, è senz'altro perentorio perché la sua inosservanza produce l'invalidità della richiesta dichiarabile dall'Ufficio centrale, gli altri termini connessi al procedimento di controllo sono di norma considerati meramente 'sollecitatori'» (20), con la conseguenza che la loro inosservanza non deve produrre l'invalidità degli atti tardivi a danno dei promotori bensì piuttosto uno slittamento in avanti dei tempi. Tanto più che un'evenienza del genere è esplicitamente contemplata dall'art. 34, l. 25 maggio 1970, n. 352, ai sensi del quale, «nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso» e «i termini del procedimento [...] riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione».

4. Le conclusioni a cui è arrivata la Corte circa la non esperibilità del conflitto di attribuzioni sulla disciplina contestata hanno fatto sì che non venissero presi in esame gli argomenti esposti per sostenere nel merito le censure avanzate contro l'art. 37, l. 25 maggio 1970, n. 352. Nondimeno, vale la pena di soffermarsi brevemente su di essi perché possono costituire una base utile per svolgere qualche riflessione di portata un poco più generale.

Il ragionamento parte dalla giurisprudenza sulle leggi costituzionalmente necessarie di cui si è dato conto più sopra con specifico riferimento alla legislazione elettorale, evidenziando come «l'eventuale difetto di "autosufficienza" della normativa di risulta possa determinare il sacrificio integrale del

E. FRONTONI, *Un'occasione mancata: la Corte decide, ma non risolve la difficile questione dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, in *Giur. it.* 2000, rispettivamente 1999 ss. e 2005 ss.

(17) Cfr. la sentenza n. 284 del 2005 (sulla quale si vedano A. CELOTTO, in *Giustamm.it* 7/2005 e R. BONANNI, *Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: quali limiti all'impugnazione della legge?*, in questa *Rivista* 2005, 2771 ss.), l'ordinanza n. 38 del 2008 nonché le ordinanze n. 16 e n. 17 del 2013.

(18) Sentenza n. 229 del 2018, punto 2.2 del *considerato in diritto*.

(19) Ordinanza n. 9 del 2020.

(20) G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 238.

contrapposto interesse dei promotori e dei cittadini, rispettivamente, a dare impulso all’iniziativa referendaria e a pronunciarsi mediante l’esercizio del suffragio» (21). Per arrivare ad auspicare, coerentemente con la dottrina del minor sacrificio possibile (22), un adeguato bilanciamento tra queste due istanze, indicandone il punto di equilibrio, sulla scorta di alcuni precedenti normativi, nella «previsione della sospensione dell’entrata in vigore dell’abrogazione referendaria, sino all’adozione, ad opera del Legislatore, delle misure applicative, che ne rendono gli effetti pienamente operativi» (23).

Pertanto, si denuncia l’irragionevolezza della disciplina censurata e si chiede alla Corte di adottare una pronuncia di tipo additivo, «che estenda la previsione della sospensione, di cui all’art. 37, comma 3, secondo periodo, l. 25 maggio 1970, n. 352, rendendola automatica e a tempo indeterminato, per il caso in cui la normativa di risulta non sia “autoapplicativa”» (24). Il che avrebbe dovuto, nelle intenzioni dei ricorrenti, prevenire l’obiezione già opposta nella sentenza n. 13 del 2012 rispetto ad una questione analoga sollevata incidentalmente e ritenuta manifestamente infondata in quanto il suo eventuale accoglimento «— oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari in carica la determinazione del momento in cui si produrrebbe l’efficacia stessa del referendum, ove questo avesse un esito positivo — potrebbe comportare, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea» (25).

In tale chiave, «l’eventuale omissione del legislatore integrerebbe una fattispecie indiretta di violazione del limite [...] per il quale la disciplina abrogata per via popolare è da reputarsi superata e non più ripristinabile» (26), anche se quando dal piano della mera dichiarazione dell’obbligo si

(21) Ordinanza n. 9 del 2020. Le tesi sostenute dai ricorrenti trovano ampio riscontro in G. GUZZETTA, *Tirannia dei valori e ragionevolezza della disciplina legislativa sul referendum abrogativo: il caso delle leggi elettorali*, in *Federalismi.it* 8 gennaio 2020, il quale sostiene che «non vi è chi non veda, infatti, come l’impianto argomentativo su cui si sono fondate le decisioni di inammissibilità dei referendum elettorali, là dove carenti di autosufficienza normativa residuale, è destinato a determinare l’effetto di un sacrificio radicale dell’interesse dei promotori, da un lato, e dei cittadini, dall’altro, a promuovere iniziative referendarie e a pronunciarsi mediante l’esercizio del suffragio ai sensi dell’art. 75 Cost. nel caso in cui il quesito referendario non sia idoneo ad assicurare quella autosufficienza normativa in grado di evitare il rischio di paralisi dell’organo costituzionale o di rilevanza costituzionale. [...] Detto in altri termini, se principi costituzionali riferibili al valore della “costante operatività” degli organi costituzionali non possono essere ignorati — a giudizio della Corte — nell’equazione che conduce a tracciare i confini del giudizio di ammissibilità, non si vede perché a tale equazione debbano rimanere radicalmente estranei i principi che assegnano al corpo elettorale il potere di incidere direttamente sull’indirizzo politico dello Stato mediante l’istituto referendario» (4).

(22) Sulla complessa problematica del bilanciamento ci si limita a rinviare a R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano 1992, uno dei primi studi monografici sull’argomento, e, anche per un’analisi dei suoi sviluppi più recenti, ad A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Torino 2014.

(23) Ordinanza n. 9 del 2020.

(24) *Ibidem.*

(25) Punto 5.1 del *considerato in diritto*.

(26) Ordinanza n. 9 del 2020.

sposta l'attenzione a quello dei mezzi a disposizione per imporne l'osservanza la soluzione risulta meno convincente. In proposito, si sostiene che il comitato potrebbe «promuovere un conflitto interorganico avverso l'omissione legislativa» (27). Ma, a prescindere dalla controversa problematica delle relazioni tra abrogazione a seguito di un referendum e legislazione successiva (28), la praticabilità di un simile rimedio sembrerebbe esclusa dall'affermazione secondo la quale l'assimilazione del comitato promotore «ad un "potere dello Stato" ai fini di cui agli artt. 134 della Costituzione e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non si traduce affatto [...] nella costituzione di un organo di controllo, come tale in grado di interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del referendum e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario» (29). E comunque rimarrebbe il problema del modo in cui si potrebbe coartare la discrezionalità del Parlamento non trattandosi di annullare un atto invasivo dell'altrui competenza ma nuovamente di costringere le Camere ad un *facere*. Allo stesso modo in cui forti dubbi si pongono anche relativamente alle iniziative del Presidente della Repubblica, che secondo i ricorrenti «potrebbe esercitare il suo potere di messaggio e di esternazione o addirittura sciogliere le Camere». Infatti, mentre i primi due interventi non implicano precise conseguenze giuridiche muovendosi piuttosto nell'ottica della *moral suasion*, «la prassi [...] dimostra come lo scioglimento è un rimedio astratto» (30), probabilmente pure in ragione delle ripercussioni che comporterebbe sulla sfera della forma di governo (31).

(27) *Ibidem*.

(28) Per una sintesi delle principali posizioni al riguardo cfr. R. PINARDI, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in questa *Rivista* 1994, 2342 ss.

(29) Ordinanza n. 9 del 1997, a commento della quale si vedano R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, G. FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, in questa *Rivista* 1997, 48 ss. nonché S. P. PANUNZIO, *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum*, *ivi*, 1999, il quale esclude che tale questo profilo si possa delineare una distinzione tra referendum su iniziativa popolare e referendum su iniziativa dei Consigli regionali, «poiché essi "sopravvivono" alla conclusione del procedimento referendario [...]. Infatti, se questi ultimi [...] rappresentano un potere dello Stato in quanto il referendum sia stato richiesto e *fino a quando* esso si sia svolto, allora si dovrà ritenere che anche i consigli regionali, una volta che il referendum da essi richiesto sia svolto ed abbia prodotto l'effetto abrogativo, non abbiano più, rispetto a quel referendum, una propria specifica competenza costituzionale da tutelare». Con specifico riguardo all'ipotesi qui in considerazione cfr. però G. GUZZETTA, *op. cit.*, 13, secondo il quale «è evidente che nel caso di cui si discorre in questa sede, il procedimento referendario non potrebbe dirsi effettivamente "esaurito" proprio perché l'"effetto abrogativo" risulta ancora sottoposto alla condizione sospensiva dell'attuazione legislativa dei suoi risultati».

(30) G. FERRI, *op. cit.*, 73.

(31) In argomento, S. P. PANUNZIO, *op. cit.*, 2002, osserva che «l'ipotesi del Presidente della Repubblica che si erge a difensore del risultato del referendum e della volontà popolare suscita — come è evidente — assai più problemi, e ben più gravi,

5. Alla luce delle considerazioni sviluppate fin qui si può in primo luogo osservare che quando il conflitto di attribuzioni coinvolge una legge tende ad assumere una configurazione molto simile a quella del giudizio di legittimità costituzionale. In particolare, ciò si evidenzia sia nell'utilizzo di argomentazioni costruite sullo schema concettuale del bilanciamento (32), sia nella richiesta di una pronuncia di tipo additivo, almeno in prima battuta poco consona rispetto alla definizione delle reciproche sfere di competenza tra due soggetti nonostante si richiami il precedente della sentenza n. 127 del 1995. E da tale circostanza deriva che anche in questo campo l'attività della Corte tende a spostarsi dal versante più strettamente giurisdizionale a quello politicamente più sensibile. Il che vale tanto per la ricerca di un punto di equilibrio tra differenti principi costituzionali, la cui genericità, insieme con «le diverse possibilità della loro combinazione in relazione alle concrete fattispecie», le attribuisce «ampi spazi di valutazione e ampia discrezionalità» (33), quanto per le sentenze manipolative, attraverso le quali finisce per interferire con la sfera della funzione legislativa (34).

Del resto, pure la lacuna a cui si vorrebbe porre rimedio tramite il ricorso deciso dall'ordinanza n. 9 del 2020 in fondo trae origine da un intervento "creativo". Infatti, l'asserita irragionevolezza dell'art. 37, l. 25 maggio 1970, n. 352 parrebbe dipendere, in ultima analisi, dal suo anacronismo (35) determinato dalla giurisprudenza richiamata in apertura delle presenti note, con la quale si è ampliato il novero delle ipotesi di inammissibilità del referendum abrogativo previste dall'art. 75 Cost. In altri termini, l'integrazione a suo tempo effettuata dalla giurisdizione costituzionale sulla disciplina superprimaria del referendum — a prescindere dalla valutazione che se ne dia (36) —

di quelli da cui eravamo partiti. Qui non si tratta più di un problema di giustizia costituzionale, ma è la forma di governo che viene in giuoco».

(32) Ad esempio, nella già citata sentenza n. 229 del 2018 si giudica irragionevole il bilanciamento effettuato dall'art. 18 comma 5, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177 tra il principio di buon andamento delle forze di polizia sancito dall'art. 97 Cost. e quelli di autonomia dell'autorità giudiziaria e di obbligatorietà dell'azione penale ricavabili, rispettivamente, dagli artt. 109 e 112 Cost.

(33) E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna 1996, 95.

(34) Per un'analisi critica sul tema delle c.d. sentenze intermedie, specialmente nell'ottica della separazione tra potere legislativo e potere giurisdizionale, cfr. A. VIGNUDELLI, *La Corte delle leggi*, Rimini 1988, ora anche in IDEM, *Il vaso di Pandora*, a cura di F. PEDRINI, L. VESPIGNANI, I, Modena 2018, 35 ss.

(35) «Con il sintagma "anacronismo legislativo", in via di prima approssimazione, si designa il giudizio incentrato — non tanto sulla corrispondenza tra il mezzo e il fine della legge bensì — direttamente sulla *ratio legis* riguardata sotto il profilo della sua perdurante utilità, nonostante il fluire del tempo». Così A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano 2001, 235, il quale precisa poi che una situazione del genere si può produrre anche a seguito della stessa giurisprudenza costituzionale (247).

(36) In senso contrario all'ampliamento delle preclusioni si è osservato che «i criteri affermati dalla Corte sul punto non hanno alcun fondamento, sono arbitrari e aprono la porta ad incontrollabili poteri di quest'organo non basati in alcun modo sul testo della Costituzione, neanche attraverso interpretazioni le più estese possibili» (G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2002, 484). Per un'impostazione favorevole alla giurisprudenza costituzionale si veda invece G. GEMMA, *Referendum*,

ha creato uno scompenso all'interno dell'ordinamento al quale si chiedeva ora di porre rimedio, ma, come si è visto, essa non è munita degli strumenti per farlo, nella misura in cui non sarebbe comunque in grado di contrastare l'eventuale inerzia del legislatore rispetto alle prescrizioni derivanti da un suo ulteriore intervento additivo a livello di normazione ordinaria. Discorso, questo, dietro al quale si intravede un interrogativo più generale concernente l'idoneità dell'armamentario giuridico di cui dispone il Giudice della costituzionalità rispetto al ruolo che una serie di fattori gli ha progressivamente assegnato (e in parte si è autoattribuito) in una prospettiva probabilmente non contemplata nel disegno originario della Costituzione.

LUCA VESPIGNANI

ABSTRACT

La nota commenta l'ordinanza n. 9 del 2020, con la quale la Corte costituzionale ha rigettato il ricorso per conflitto di attribuzioni presentato dai promotori del referendum per l'abolizione del metodo proporzionale relativamente alla mancata previsione da parte della l. 25 maggio 1970, n. 352 della sospensione degli effetti abrogativi derivanti da una consultazione referendaria sulla legislazione elettorale.

The note comments on Ordinance no. 9 of 2020, with which the Constitutional Court rejected the appeal for conflict of powers presented by the promoters of the referendum for the abolition of the proportional method in relation to the failure of Law no. 352 of 25 May 1970, no. 352 to provide for the suspension of the abrogative effects resulting from a referendum on electoral legislation.