

PROF. AVV. MARIO BERTOLISSI
Via E. Filiberto, n. 14 – 35122 Padova
Tel. 049/8360946 – fax 049/8751541

PROF. AVV. GIOVANNI GUZZETTA
Via Federico Cesi, n. 72 - 00193 Roma
Tel. 06/6797976 - fax 06/6789560

ECC. MA CORTE COSTITUZIONALE

Reg. amm. ref. n. 172

Camera di consiglio del 15 gennaio 2020

MEMORIA ILLUSTRATIVA

PER

i Consigli regionali promotori della richiesta di referendum abrogativo, ai sensi dell'art. 75 Cost., concernente parti del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni e integrazioni (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*), parti del d.P.R. 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni e integrazioni (*Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*), parti della legge 27 maggio 2019, n. 51 (*Disposizioni per assicurare l'applicabilita' delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*), nonché parti 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*), per il tramite dei propri delegati, rappresentati e difesi, congiuntamente e disgiuntamente, giusta procure in calce al presente atto, dal Prof. Avv. Mario Bertolissi (C.F.: BRTMRA48T28L483I) e dal Prof. Avv. Giovanni Guzzetta (C.F.: GZZGNN66E16F158V), ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo, sito in Roma, alla Via Federico Cesi, n. 72 (p.e.c.: giovanniguzzetta@ordineavvocatiroma.org; fax: 06/6789560)

nel giudizio di ammissibilità

del quesito referendario dichiarato legittimo con ordinanza 20 novembre 2019 dell'Ufficio Centrale presso la Corte Suprema di Cassazione, e denominato "Abolizione

del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera e del Senato”

FATTO

1. Con richiesta depositata il 30 settembre, e sottoscritta dai rispettivi delegati, i Consigli regionali delle Regioni Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Abruzzo, Basilicata e Liguria, presentavano presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, richiesta di referendum abrogativo, ai sensi dell'art. 75 Cost., concernente parti del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni e integrazioni (*Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*), parti del d.P.R. 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni e integrazioni (*Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*), parti della legge 27 maggio 2019, n. 51 (*Disposizioni per assicurare l'applicabilita' delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*), nonché parti 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*).

2. Con ordinanza 16 ottobre 2019, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, preso atto della suddetta richiesta, invitava i promotori “ad integrare la formulazione del quesito con integrale trascrizione dei testi delle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione” e proponeva, ai fini dell'identificazione dell'oggetto del referendum, la seguente denominazione: “*Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera e del Senato*”, assegnando termine fino al giorno 8 novembre 2019 ai Consigli regionali per provvedere.

3. In data 7 novembre 2019, venivano depositati, presso la Cancelleria della Corte di Cassazione, i verbali dei Consigli regionali promotori con le integrazioni richieste dalla predetta ordinanza.

4. Con successiva ordinanza 20 novembre 2019, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, preso atto dell'originaria richiesta e dell'integrazione effettuata dai Consigli regionali, dichiarava “conforme ai requisiti della legge 25 maggio 1970, n. 352 la richiesta di referendum di cui in motivazione, con la seguente denominazione “*Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione*

*dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera e del Senato”,
“disponendo conseguentemente le notifiche di rito”.*

5. In data 26 novembre 2019, la Cancelleria della Corte Costituzionale comunicava che, a norma dell’art. 33, 2° co., della legge 25 maggio 1970, n. 352, la Camera di consiglio per la discussione dell’ammissibilità del referendum, era stata fissata dal Presidente della Corte medesima, per il giorno 15 gennaio, alle ore 9.30.

IN DIRITTO

SOMMARIO: I. PREMESSA - 1. Caratteri dell’odierna iniziativa referendaria. - 2. A che cosa è servito e a che cosa serve il referendum abrogativo. - 3. Parlamento e classe dirigente. - 4. Qualche ulteriore puntualizzazione. - 5. Ricapitolando. - 6. Le leggi elettorali al vaglio della Corte costituzionale. - II. SUL QUESITO - 1. I criteri di ammissibilità alla luce della giurisprudenza costituzionale. - 2. Il quesito oggetto del presente giudizio. - 3. *Segue:* Il problema dell’auto-applicatività della disciplina residuale. - 4. *Segue:* La non imputabilità al quesito referendario dei rischi di “vuoto normativo”. - 5. In subordine: eccezione di legittimità costituzionale dell’art. 37, 3° co., della legge n. 352/1970.

I.

PREMESSA

1. Caratteri dell’odierna iniziativa referendaria.

L’istituto referendario ha sue specifiche ragioni d’essere: sia sul piano teorico sia su quello empirico-pratico. E’ oggetto di discussioni non sempre serene e ad esso si fa riferimento per giustificare differenti opzioni politico-istituzionali. Tuttavia, senza negare la circostanza che residuano di norma spazi per l’opinabilità, nel caso in esame pare del tutto corretto ritenere che il ricorso all’istituto, disciplinato dall’art. 75 Cost., è conforme a ciò che la Legge fondamentale prevede.

Infatti, il referendum **ha a oggetto la legislazione elettorale in vigore:** essa rappresenta il risultato di una serie concatenata di infelici opzioni del Parlamento, che hanno generato gravi patologie all’interno della forma di governo parlamentare. Sotto questo profilo, è incontestabile che la richiesta referendaria delle Regioni mira a

introdurre correzioni nelle leggi in vigore, con l'intento di consentire l'applicazione del principio di responsabilità all'interno del rapporto rappresentante-rappresentato.

Si tratta di iniziative – questo è, a ben vedere, il dato essenziale – provenienti da enti, territori e comunità regionali, che hanno premiato forze politiche ora minoritarie a livello nazionale: esse sono, infatti, all'opposizione. Da ciò, una perfetta coerenza con quel che si insegna: “nell'ambito di una forma di governo parlamentare, il referendum costituisce normalmente uno strumento in mano alle forze di minoranza. Esso è un mezzo per controllare la maggioranza, consentendo, o consentendo di minacciare, il richiamo al popolo per verificare la aderenza di una legge alla volontà popolare” (A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, 433, per tutti).

2. A che cosa è servito e a che cosa serve il referendum abrogativo.

Molto spesso, si indugia, forse più del necessario su talune premesse, che hanno ad oggetto la compatibilità o meno del referendum, in generale, e di quello abrogativo, in particolare, con una data forma di governo. Quanto all'Italia, con la forma di governo parlamentare. Si riprende il dibattito alla Costituente e si conclude, normalmente, affermando, se non la tendenziale inconciliabilità tra questi istituti, senz'altro la difficoltà di coordinare tra loro quel che concerne la democrazia rappresentativa con quel che attiene alla democrazia diretta. In ogni caso, lo strumento referendario ha – nel nostro ordinamento – carattere eccezionale (Corte cost., sent. n. 16/1978, nonché L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 204 ss.).

Tuttavia, questa massima, senz'altro condivisibile su un piano teorico, allorché si dibatte circa la sua natura e struttura, è destinata a cambiare di segno nel momento in cui si è chiamati a riflettere sulle disfunzioni – storicamente date – di un sistema politico-istituzionale. E, ove si prendano in esame qualità e consistenza delle relazioni esistenti tra elettori ed eletti (di cui si dirà, con un cenno, *sub* 3), è con esse che ci si deve misurare, avendo di mira la soluzione di problemi che, in caso contrario, sono destinati a complicarsi e, finanche, a degenerare.

Vale, per tutti, un esempio: è quello relativo all'abrogazione – chiesta, ma bocciata dal corpo referendario – della legge sul divorzio 1° dicembre 1970, n. 898. Quell'esito fotografò un'Italia sconosciuta, che né la Chiesa né i partiti né i corpi sociali né i singoli erano stati in grado di cogliere nella sua essenza. Il referendum consentì di accertare l'intervenuta trasformazione di modi di pensare e di agire: in una parola, dei

costumi. Si avviò, quindi, un processo riformatore, destinato a modificare radicalmente il libro I del Codice civile, dal quale furono espunti istituti giuridici contrari alla dignità della persona: ad esempio, la distinzione-contrapposizione tra filiazione legittima e filiazione naturale. Per non dire delle ineguaglianze tra coniugi (legge 19 maggio 1975, n. 151).

Un esempio soltanto, significativo però, il quale dà prova del fatto che l'ammissibilità, piuttosto che l'inammissibilità, è destinata a incidere sui destini – si possono, realisticamente, definire davvero così – del Paese. Sta – questo potere – nelle mani della Corte. La ragione è presto detta, con le parole di Livio Paladin, destinate ad assumere ora – proprio in ragione dell'odierno giudizio di ammissibilità – un significato altamente prognostico, perché dotate di una sconcertante attualità.

Notava, infatti, l'illustre Maestro che “nessun altro tipo di atti normativi, incluse le leggi regionali, è stato a tal punto plasmato dalla Corte, mediante decisioni che non di rado hanno assunto caratteristiche altamente creative. Di più: l'indirizzo giurisprudenziale è mutato ripetute volte, integrando e contraddicendo gli orientamenti adottati in precedenza. Dal 1972 al 1978, dal 1981 al 1987 e oltre, la Corte ha corretto o modificato quasi di continuo le sue prospettive e i suoi criteri di giudizio, non senza sconcertare gli osservatori e minare la certezza del diritto”. Egli aggiungeva, poi: “E non si può essere sicuri che simili vicende appartengano ormai al passato: la stessa fantasia con la quale i promotori esercitano la potestà referendaria lascia presagire sempre nuovi problemi, che la Corte potrebbe essere tentata di affrontare per mezzo di nuove risposte, anziché servirsi del ricco armamentario da essa costruito nel corso di quasi vent'anni” (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 275, il quale annovera le leggi elettorali tra le “leggi ordinarie di rilievo costituzionale”: ivi, 127). Si tratta di affermazioni tanto più significative, in quanto provengono da uno studioso particolarmente attento al diritto positivo (come ha ricordato S. BARTOLE, *Paladin, Livio*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII – XX secolo)*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. N. Miletta, vol. II, Bologna, 2013, 1488 – 1489), il quale – da giudice costituzionale – è stato estensore della sent. n. 16/1978, che ha definito i caratteri dell'istituto referendario repubblicano.

Dunque, si può convenire su alcuni punti: attraverso il referendum abrogativo (e non solo) si mette a nudo la realtà e la si scopre; il giudizio di ammissibilità è un filtro messo nelle mani della *Corte costituzionale*, le cui *decisioni* – a prescindere dai precedenti – sono assunte *di volta in volta*, perché necessariamente condizionate dai

tempi, dai modi e dagli effetti dell'eventuale consultazione. Pur dovendo muovere dal dettato costituzionale e riportarsi ad esso, ammissibilità ed inammissibilità – come è stato autorevolmente osservato ed è unanimemente condiviso – presuppongono *valutazioni prognostiche di rilievo istituzionale* (S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, 3 ss.), attraverso le quali la Corte è chiamata – come ora è chiamata – a bilanciare, non le opposte, ma le differenti entità valoriali, di cui sono portatori, rispettivamente, gli elettori e gli eletti. E se, in condizioni di normalità, si può convenire che debba essere riconosciuta la prevalenza delle ragioni del binomio Governo-Parlamento e delle consultazioni elettorali ordinarie; quando si versa in condizioni non ordinarie – se non straordinarie ed eccezionali, tuttavia, altamente critiche - allora pare indispensabile dar voce al corpo referendario, in grado di correggere, ove ve ne fosse bisogno, l'indirizzo politico parlamentare (in proposito, ad es., F.PIZZOLATO – V. SATTA, *Art. 75*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, 1466).

A questo serve, tra l'altro, il referendum abrogativo, che va collocato nel suo proprio **contesto**. Sotto questo profilo, il valore dei precedenti non assume un rilievo pregiudiziale assoluto, in quanto la richiesta va valutata – nell'ambito del giudizio di ammissibilità – secondo il significato che ad essa hanno attribuito i promotori, definito in termini per così dire oggettivi: non dando alcun peso alle intenzioni spicciole della politica, ma determinando e circoscrivendo gli *effetti di medio e lungo periodo, destinati ad influenzare le istituzioni democratiche*

3. Parlamento e classe dirigente.

La vocazione del giurista è quella di ragionare per categorie astratte. E' accettabile, finché le degenerazioni non si moltiplicano. Non lo è più, quando la composizione del Parlamento – sotto il profilo qualitativo – scende sotto una data soglia, che incide sulla sua autorevolezza, sull'operosità, sul rendimento complessivo delle istituzioni (di cui ha scritto, con grande efficacia, ad es., già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I e II, Padova, 1975 e 1976, *passim*).

Ciò cui si fa riferimento corrisponde, ormai, a una convinzione diffusa, frutto di una analisi anche superficiale della realtà. In larga misura, si tratta di un prodotto riconducibile a una legislazione elettorale che, prima di aver reso critica la stabilità dei

supremi organi dello Stato, ne ha minato l'autorevolezza, appunto, avendo sostanzialmente escluso, nel modo più drastico, dal procedimento finalizzato alla scelta degli eletti, gli elettori.

La richiesta referendaria, di cui qui si discute, intende dar vita a un maggioritario all'inglese, con collegi uninominali estesi a tutto il territorio nazionale. Sarebbe indispensabile candidare persone non incompetenti per augurarsi il successo. In ogni caso, questa sarebbe una prospettiva nuova per l'elettore, chiamato a scegliere il migliore tra i candidati. Se non lo farà, *imputet sibi* i guasti che ne seguiranno. Gli inconvenienti – noti a tutti; ma non c'è soluzione priva di controindicazioni – verrebbero neutralizzati dal perseguimento di un fine coerente con i postulati essenziali della democrazia: la quale prima si impoverisce e poi muore a causa di una dilagante incompetenza (T. NICHOLS, *La conoscenza e i suoi nemici. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma, 2019).

E' un fenomeno che non si può dire appartenga soltanto al presente (F. CAZZOLA, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in AA.VV., *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Bagno di Ripoli, 2015, 145 ss.). Tuttavia, oggi, ha raggiunto, molto probabilmente, dimensioni fino a qualche tempo fa impensabili: ci si trova di fronte a una *crisi reputazionale*, destinata a causare danni rilevantissimi alla collettività. Se non irreversibili.

4. Qualche ulteriore puntualizzazione.

Per non rimanere nel vago e dare un minimo di rilievo a quel che è accaduto in questi giorni – se ne riferisce per esigenze di concretezza, allo scopo di evitare dialoghi sui massimi sistemi, disancorati dalla realtà; ma se ne parla con profonda amarezza -, è il caso di rammentare un episodio: che è un caso di scuola, *in rebus* (v. *sub c*).

Prima, tuttavia, è opportuno premettere qualche considerazione, utile al fine di sgombrare il campo da equivoci (implicitamente, ma chiaramente, riconosciuti, tra l'altro, da P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017, X, anche nella sua veste di giudice costituzionale).

a) Si conviene sul fatto che il diritto non consiste unicamente in un sistema di norme. Ma lo si rammenta, "Poiché avviene spesso che il giurista anche esperto, che si propone di descrivere soltanto il diritto positivo qualunque esso sia, veda le istituzioni,

attraverso il prisma che le deforma, del fermento di idee e di energie che premono su di esse” (S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., 10, il quale aggiunge: “Senonché giova mettersi su un terreno meno incerto e meno formale, e accennare a tutto un movimento, che mira a scalzare non la formula scientifica che definisce lo Stato moderno, ma le basi stesse su cui poggia il suo principio sostanziale: movimento dunque più pratico, almeno nei suoi fini, che dottrinario, sebbene dalla dottrina prenda qualche volta le mosse”).

Perché questo richiamo? Perché la prospettiva dell’ammissibilità-inammissibilità, sempre e comunque, ha incorporate in se stessa valutazioni di carattere generale, insindacabili (A. CATTANI, *Botta e risposta. L’arte della replica*, Bologna, 2011, spec. 11; in particolare, S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, *passim*). Quanto, poi, al richiamo dei precedenti, “spesso serve da artificio retorico, per convincere, e che da esso ci si può sempre allontanare (basta spiegare che il caso in esame è diverso da quello precedente). Di qui l’acume necessario dei giudici, abituati a distinguere” (S. CASSESE, *op. cit.*, 38).

b) L’artificio retorico può risultare agevole e vincente se il ragionamento segue l’ottica normativistica. Meno agevole, se non impervio, in presenza di *fatti incontestabili*, dei quali ci si deve occupare (v., ad es., L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2004, a proposito del quale E. CHELI, *Introduzione*, 10, osserva che “Paladin, nella sua fase di maturità, ha sviluppato sempre di più un metodo di ricerca che potremmo definire sostanzialistico, in quanto orientato verso una ricostruzione delle esperienze istituzionali attenta alla percezione degli interessi sociali ad esse sottese”).

Si possono considerare, senz’altro, costitutivi delle esperienze istituzionali tutti i dati che ne definiscono la legittimazione-delegittimazione – in una parola: il fondamento - , anche perché è bene ricordare che le istituzioni sono corpi sociali, le cui vicende sono condizionate dallo stato d’animo di chi ne fa parte. Sotto questo profilo, allora, non deve stupire se ci si permette di ricordare quanto grande è – le percentuali sono sbalorditive – la divaricazione tra rappresentanti e rappresentati (v., ad es., A. SCHIAVONE, *Non ti delego. Perché abbiamo smesso di credere nella loro politica*, Milano, 2013); se il 48% degli italiani intervistati “ritiene che la democrazia possa fare a meno” dei partiti (F. BORDIGNON, *Vuole le riforme anche chi votò No al referendum*, in *la Repubblica*, 7 gennaio 2017, 3); se è diffuso, oltre il ragionevole, il “**rancore**: rabbia repressa che non riesce più a sfogare nemmeno lungo le liee del

conflitto sociale tradizionale, ma sobbolle e si avviluppa in se stessa con esisti a volte imprevedibili” (CENSIS, *Rapporto sulla situazione del Paese 2017*, Roma, 2017, 42); se “per i politici “normali” non c’è pietà: secondo il rapporto Censis oggi è il 90% degli italiani che vorrebbe vedere sempre meno politici in televisione. E non a caso c’è uno zoccolo duro di tre italiani su dieci che ha buttato via la tessera elettorale e non va a votare” (riferisce A. ARACHI, *Italiani ansiosi e sempre più precari*, in *Corriere della Sera*, 7 dicembre 2019, 10, nonché E. GALLI della LOGGIA, *Il declino del Paese moderato*, ivi, 10 dicembre 2019, 1 e 30, il quale traduce l’espressione “uomo forte” con “ricerca di un’istituzione autorevole ed efficace”: si concorda, in margine a CENSIS, *Rapporto sulla situazione del Paese 2019*, Roma, 2019).

c) Questo è l’*habitat* contemporaneo delle nostre istituzioni, il cui disagio ha radici profonde e risalenti (v., già, AA.VV., *Il caso italiano*, a cura di F. L. Cavazza e S. R. Graubard, voll. 1 e 2, Milano, 1974, e AA.VV., *La crisi italiana*, a cura di L. Graziano e S. Tarrovv, voll. 1 e 2, Torino, 1979, nonché AA.VV., *Stato dell’Italia*, a cura di P. Ginsborg, Milano, 1994). Tuttavia, non si deve dimenticare che il Parlamento è stato in grado di approvare – nel corso di un solo anno, secondo la procedura legislativa ordinaria: era il 1970 – le leggi di introduzione del divorzio, di disciplina dei referendum e degli atti di iniziativa popolare, di istituzione delle Regioni ordinarie, nonché lo Statuto dei diritti dei lavoratori. Altri tempi, si dirà! Ma anche altro Parlamento, si deve aggiungere!

Perché – quello composto con la vigente legislazione elettorale – ha ripetutamente offerto una inaccettabile prova di sé. L’episodio ha indotto a chiedersi: “Che cosa si può dire di fronte a uno spettacolo simile (di ignoranza)? Innanzi tutto questo, forse: ... ci vergogniamo di essere rappresentati da personaggi di questa fatta gente. Che siamo parecchi italiani a trovare insopportabile che simili figure siano incaricati di fare le leggi a cui poi noi siamo chiamati ad obbedire... In parecchi a considerare **a dir poco ignobile un sistema elettorale** che consente a un segretario di partito ... di scegliere a proprio arbitrio chi dovrà rappresentarci, scaraventandoci così tra i piedi simili incroci tra il semianalfabeta e il guitto da Commedia dell’arte ...” (E. GALLI della LOGGIA, *Se i parlamentari non conoscono i dieci comandamenti*, in *Corriere della Sera*, 27 dicembre 2019, 26. Spunti degni di nota si possono trarre attraverso la lettura di A. PANEBIANCO, *L’equilibrio (perduto) dei poteri*, ivi, 1 e 26, e di N. DI SEGNI, *L’ebraismo e la democrazia*, ivi).

A che cosa pensano ora le forze politiche di maggioranza presenti in Parlamento? Vi sono “idee diverse anche dentro gli stessi partiti” (D. MARTIRANO, *La legge elettorale che divide*, in *Corriere della Sera*, 16 settembre 2019, 9). In ogni caso, c’è chi guarda al modello spagnolo (A. NICASTRO, *Il costituzionalista spagnolo: “L’Italia non scelga il nostro modello. Qui è stato un fallimento”*, ivi, 10 dicembre 2019, 8); chi a quello tedesco (ivi, 3); chi al maggioritario a due turni (G. GORI – E. MORANDO – L. QUARTAPELLE, *Maggioritario a due turni il sistema giusto per l’Italia*, ivi, 13 dicembre 2019, 28); chi al proporzionale.

Quanto a quest’ultimo e ai loro sostenitori – ma il discorso può valere pure per gli attuali oppositori, a parti rovesciate - , si realizza “un’antica vocazione italiana: quella delle leggi elettorali fatte su misura. Non su misura per il sistema politico nazionale. Non su misura per aprire una nuova stagione politica. Ma su misura per scongiurare il trionfo di chi si trova all’opposizione” (G. DIAMANTI, *Riforma elettorale, la tentazione da evitare*, in *Il Gazzettino*, 8 settembre 2019, 27. Della stessa opinione è F. FUBINI, *Una gelata sull’economia ma la politica sa solo rinviare*, in *Corriere della Sera*, 7 gennaio 2020, 1 e 34, il quale nota: “Il vertice tra i due principali leader di maggioranza, Luigi Di Maio (M5S) e Nicola Zingaretti (Pd), ha prodotto solo un’ipotesi di legge elettorale pensata per dare un vantaggio tattico a loro due su tutti gli altri”. Sia ben chiaro: è di tutti, ma se ne può uscire, visti i problemi in cui si dibatte il Paese?). E’ una storia che si ripete: “Insomma torniamo alla Prima Repubblica senza i partiti che c’erano una volta” (R. D’ALIMONTE, *Una proporzionale da prima Repubblica*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 dicembre 2019, 8). Tant’è vero che, pure chi è favorevole, precisa: “La scelta di ritornare alla proporzionale, corretta con soglie di sbarramento e sfiducia costruttiva, appare così giustificata, purché si aboliscano le liste bloccate tornando a dare ai cittadini la possibilità di scelta dei propri rappresentanti, in collegi uninominali previe primarie regolate per legge, o con il voto di preferenza” (S. PASSIGLI, *Meglio la democrazia consensuale*, in *Corriere della Sera*, 14 ottobre 2019, 28).

Quest’ultimo è un proporzionale per modo di dire, ove lo si confronti con gli esiti della normativa vigente e con quel che è accaduto in passato. Oltretutto, ci vorrebbe pure una riforma costituzionale per renderlo possibile. Conta, tuttavia, una sottolineatura: è quella che riguarda *l’elettore e la sua facoltà di scelta dell’eletto*.

Se questo è e rimane un obiettivo essenziale, nell’ottica di una rilegittimazione delle istituzioni – che, al di là delle intenzioni sotto traccia, di carattere contingente, è il fine oggettivamente perseguito dall’iniziativa referendaria regionale - è bene non

dimenticare che un sistema elettorale, certo, non “è in grado di dare stabilità alla democrazia” se, ad esempio, manca un “radicamento sociale dei partiti” (A. PANEBIANCO, *La solita memoria corta*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2019, 1). Tuttavia, sono possibili alcuni distinguo: quanto al sistema elettorale maggioritario, “Il vero vantaggio è comunque che, in un gioco bipolare, normalmente, gli elettori premiano le componenti meno estremiste delle due coalizioni”; “In ogni caso, nulla può essere peggio del sistema elettorale (misto) oggi in vigore: ha i difetti sia del proporzionale sia del maggioritario e nessun pregio” (ivi, 36).

5. Ricapitolando.

Chi scrive non ha la pretesa di svelare al Giudice delle leggi eventi ad esso noti e già ripetutamente valutati. Sommessamente, intende richiamare l’attenzione su una urgenza, che consiste nel prendere atto di preoccupanti disfunzioni, che si sono impadronite della *forma mentis* dei rappresentati, i quali non si riconoscono più nei loro rappresentanti. Ormai, siamo lontani anni luce dal tempo in cui ci si poteva dire tetragoni (v., ad es., M. DOGLIANI-F. CASSELLA, *La “solitudine” del Parlamento nella decisione sulla forma dell’unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, 1304 ss.), certi delle facoltà regolatrici del Parlamento (ma v., in senso critico, G. BOGNETTI, *Il commento*, in *Corr.giur.*, n. 1/2001, 28 ss.). Per cui, è indispensabile interpellare i *cives*, consentendo loro di esprimere un orientamento – favorevole o contrario alla richiesta referendaria, poco importa - , in grado di generare un rapporto di continuità tra chi governa e chi è governato. Essendo a dir poco lapalissiano, che – chi governa – non è sufficiente che sia stato investito formalmente della relativa funzione. E’ indispensabile che goda di una **fiducia**, giunta ormai al limite della dissoluzione: si dissolverà, irreversibilmente, se tutto rimarrà come è.

Nell’affrontare l’odierno giudizio, sarà bene non sorvolare su due profili della vicenda. Non trascurare, da un lato, la circostanza che – per dirla con un lessico collaudato – lo strumento a disposizione è, tendenzialmente, un *atto di legislazione negativa*: interviene su leggi in vigore, che hanno un loro contenuto, suscettibile di modificazioni predefinite. Non si dimentichi, d’altro lato, che l’opzione sottesa alla richiesta referendaria – si elimina il proporzionale, mentre residua il maggioritario – sarà in grado di favorire un potenziamento del ruolo dell’elettore nella scelta degli eletti, indipendentemente dal calcolo politico contingente, che segue un percorso di breve

periodo (come ha magistralmente spiegato, in un altro ma significativo contesto, A. de TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, con *Introduzione* di G. Candeloro, Milano, 2015, spec. 217 ss.).

6. Le leggi elettorali al vaglio della Corte costituzionale.

Le considerazioni svolte sottintendono un approccio consapevole del fatto che di mezzo non c'è una trama normativa di “combinati disposti”. Ci si deve misurare con l'istituto referendario (la sua funzione, struttura e limiti) e con la posizione costituzionale del Parlamento, nell'ambito di una forma di governo democratico-rappresentativa. Inevitabile il raffronto tra regola ed eccezione: decide il Parlamento, eccezionalmente interviene il popolo. Tuttavia, si sono messe in luce – o, quantomeno, ci si è prefissi questo obiettivo – le ragioni, che suggeriscono di consentire che il corpo referendario si esprima, nelle forme limitate ad esso consentite dalla Costituzione. Oltretutto, non per depotenziare il Parlamento, ma per consentire che il medesimo, *re melius perpensa*, rifiorisca. E' questa la particolarità politico istituzionale di un quesito sulle leggi elettorale: **il referendum elettorale è uno strumento di democrazia diretta per rilanciare quella rappresentativa.**

Si tratta di una pretesa che trova la sua prima ragion d'essere proprio in talune decisioni assunte da codesta Ecc. ma Corte, la quale, innovando, ha creduto di non doversi sottrarre all'obbligo – costituzionale – di valutare se le allora vigenti leggi elettorali fossero o meno conformi a Costituzione. Il responso è stato parzialmente negativo, sulla scorta di ragionamenti, che è opportuno riprendere, sia pure per cenni. Inutile dire che la giurisprudenza della Corte, *in parte qua*, è stata oggetto di un ampio dibattito, destinato a rimanere sullo sfondo dell'odierna vicenda (v., ad es., A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014, e AA.VV., *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, a cura di G. Ferri, Napoli, 2017).

a) A lungo, si era evitato di assoggettare le leggi elettorali al sindacato di legittimità costituzionale, sul presupposto che la Costituzione ha inteso lasciare mano libera al Parlamento nella scelta del sistema elettorale ritenuto preferibile. Evidenti storture hanno suggerito – più precisamente: imposto – al Giudice delle leggi di intervenire, ove vi fosse stata una qualche rimessione. Lo ha fatto, in primo luogo, con

la sent. n. 1/2014, che qui si riprende quel tanto che basta a corroborare la tesi dell'ammissibilità della richiesta referendaria.

Dunque, ciò che ha determinato il Giudice costituzionale ad intervenire – superando non poche perplessità di ordine tecnico-giuridico: soprattutto, di natura processuale – è che “la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto” (n. 2 del Considerato in diritto), che è “diritto inviolabile” (ivi). Di più, “le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe per creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato” (ivi). Sulla scorta di tali premesse, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative riguardanti l'esorbitante premio di maggioranza e l'assenza delle preferenze.

Si dirà che in quel giudizio si discuteva di lesioni della Legge fondamentale, non di richieste referendarie aventi il medesimo oggetto, disciplinate con legge. Eppure, ferme restando le differenze tra l'uno e l'altro giudizio (che si preferisce, talvolta, qualificare, quello di ammissibilità, come atto di controllo), non v'è dubbio che entrambe le fattispecie hanno, quale tratto unificante, un *terreno comune*, rappresentato da una *zona franca*, in cui si consumano, rispettivamente, una lesione della Costituzione e una lesione di prerogative minimali spettanti al corpo referendario, che vede riconosciuta a suo favore – sempre dalla Costituzione – la facoltà di dire la sua, quando il degrado istituzionale è grave ed è a rischio – non è una enfaticizzazione – l'articolazione democratica della Repubblica (v. *supra*, 3 e 4).

A fronte di questi rischi e di parallele esigenze, attinenti la qualità della legislazione elettorale, ammettere il referendum equivale, tra l'altro, a una rivalutazione del ruolo (normalmente passivo) dell'elettore e, in ogni caso, a imporre al Parlamento di riformare la legislazione elettorale vigente, alla luce di ciò che codesta Ecc. ma Corte ha affermato, nell'ottica di un equilibrato bilanciamento tra esigenze di rappresentatività e di governabilità: ove si intenda evitare la consultazione referendaria.

b) A conferma del fatto, però, che il Parlamento resiste tenacemente all'idea di sottrarsi ad una visione miope, basata sul calcolo di breve periodo, sta la successiva sent. n. 35/2017, eversiva rispetto a quel che il legislatore aveva creduto di poter disporre. Sentenza, la quale conferma – andando oltre massime consolidate della dottrina e della giurisprudenza processualistica in tema di interesse ad agire – il suo precedente assunto, muovendo da una considerazione assorbente, delineata in termini di diritto costituzionale: la quale – avendo per scopo la salvaguardia di un diritto inviolabile – comporta, *in subiecta materia*, “che è la natura dell'azione di accertamento a non richiedere necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione” (v., in proposito, A. TEDOLDI, *Interesse ad agire e leggi elettorali: alla ricerca della pregiudizialità costituzionale perduta*, in AA.VV., *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, cit., 47 ss.; F. FERRARI, *Quattro temi a favore dell'inammissibilità delle questioni esaminate dalla Corte costituzionale nelle sentenze sulle leggi elettorali*, ivi, 87 ss.; R. BIN, *Chi è responsabile delle “zone franche”?* *Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, ivi, 95 ss.).

Se allora non vi furono forzature, è perché dichiarare l'inammissibilità avrebbe rappresentato il risvolto di una meccanica applicazione, nell'ambito delle tutele costituzionali, di concetti elaborati per altri scopi e in altri settori dell'ordinamento (quello civilistico, essenzialmente). Vi fu, dunque, una apertura, resa possibile dalla sent. n. 1/2014, ribadita con ampie argomentazioni nel 2017: a maggior ragione, perché le doglianze erano innumerevoli, in corrispondenza con altrettante gravi lesioni di diritti, destinate a tradursi in fattori di delegittimazione della forma di governo parlamentare, ad opera del Parlamento stesso.

Infatti, se si prendono in esame i più rilevanti profili di incostituzionalità allora denunciati, ci si avvede che essi riguardavano, tra l'altro, “un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo” (n. 6 del Considerato in diritto): anche perché “il ballottaggio non è che una prosecuzione del primo turno di votazione, il premio conseguentemente attribuito resta un premio di maggioranza, e non diventa un premio di governabilità”. Vi è, pertanto, l' “esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto” (ivi, n. 9.2.).

Quest'ultima annotazione non costituisce, affatto, censura nei confronti di un sistema elettorale maggioritario (il che susciterebbe molte riserve, trattandosi del

sistema elettorale in vigore nella più antica e solida democrazia parlamentare), ma rilievo critico, in rapporto alla “logica prevalente della legge (n. 52/2015), fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi” (ivi). Certo è che va fatta salva la volontà degli elettori, in ogni circostanza e fase del procedimento elettorale (n. 12.2., ivi), ivi compresa quella relativa alla scelta di chi debba essere eletto.

c) In entrambe le circostanze – nel 2014 e nel 2017 - , codesta Ecc. ma Corte ha creduto non tanto opportuno, quanto necessario, esercitare le sue prerogative in un settore nevralgico dell’ordinamento. Le leggi elettorali sono, formalmente, fonti primarie. Ma, quanto al loro contenuto e alla loro idoneità e capacità di strutturare, positivamente o no, le relazioni intercorrenti tra elettore ed eletto, nei riflessi concernenti la composizione dei supremi organi dello Stato: quanto a tutto ciò, si è ritenuto di doverle qualificare come “leggi ordinarie di rilievo costituzionale” (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 127).

Qualità – quest’ultima - , la quale, lungi dal consentire una qualche illazione circa la inammissibilità dell’odierno referendum, ne rafforza l’esigenza in termini di ammissibilità. Infatti, la perseveranza – che, in questo contesto, non è una virtù - , con la quale il legislatore disciplina il diritto di cui all’art. 48 Cost., nell’estromettere l’elettore da scelte qualificanti, a tutto vantaggio delle segreterie dei partiti, fa emergere l’esistenza di una sorta di *obiettivo conflitto di interessi*, che si traduce in un esproprio di facoltà spettanti ai rappresentati. Il che dovrebbe comportare – sul piano della valutazione delle condizioni richieste affinché l’istanza referendaria sia ammissibile: che la cosiddetta normativa di risulta sia idonea a consentire le elezioni per Camera e Senato – l’attenuazione di ogni rigorismo formale, in linea con quanto è accaduto in una serie assai numerosa di casi, dovendosi riconoscere, ad esempio, in capo a Governo e Parlamento, l’obbligo costituzionale di predisporre quanto eventualmente occorre (**una nuova mappatura dei collegi**), per rendere applicabile la disciplina elettorale incisa (ciò che peraltro, come si dirà, trova già un proprio presupposto positivo nella **delega** al Governo su cui incide l’attuale referendum). In caso contrario, ci troveremmo di fronte al *più classico dei diritto potestativi* – attribuito al Parlamento - , diritti che “si esercitano nei confronti di soggetti i quali non possono sottrarsi alla volontà del loro titolare” (G. ALPA, *Manuale di diritto privato*, Padova, 2011, 141).

Queste note hanno dato atto dell’esistenza di un diffuso malessere, individuale ed istituzionale, che ha minato e mina le basi della nostra democrazia rappresentativa. Hanno rese esplicite le argomentazioni, in forza delle quali il referendum abrogativo –

manipolativo delle vigenti leggi elettorali di Camera e Senato – è da ritenere strumento indispensabile per riattivare il circuito riformatore fino alla possibilità per il legislatore (mai preclusa dal referendum) di dotarsi di una legge elettorale chiara e stabile, nel caso in cui la normativa di risulta sia considerata politicamente non del tutto appagante. Hanno dato conto, pure, d'altro. Tuttavia, si deve osservare che codesta Ecc. ma Corte costituzionale, attraverso varie pronunce rese, ha offerto **argomenti positivi e puntuali**, utili per superare eventuali obiezioni, di natura strettamente tecnica, nei confronti della tesi dell'ammissibilità.

II. SUL QUESITO

1. I criteri di ammissibilità alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Com'è noto, il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo è ispirato ad una verifica che, sin dalla sent. n. 16/1978 di codesta Ecc. ma Corte, non si limita alla mera applicazione letterale delle previsioni di cui all'art. 75 Cost., ma implica un'attività ermeneutica “in via sistematica” (sent. n. 16/1978), che abbraccia non solo il menzionato dato testuale, ma anche “i nessi che lo ricollegano alle altre componenti la disciplina costituzionale del referendum abrogativo” (ivi).

I profili di complessità del giudizio di ammissibilità sono viepiù arricchiti con riferimento a quella particolare tipologia di leggi definite “costituzionalmente necessarie”, tra cui rientrano le leggi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, oggetto del quesito referendario in esame.

A questo fine, e per quel che interessa in questa sede, vengono in rilievo soprattutto due criteri elaborati dalla giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte e scolpiti sin dalla sent. n. 47/1991.

Il primo è quello relativo alla **univocità ed omogeneità del quesito**, desumibile dall'esistenza di un evidente “fine intrinseco (*ratio*) della richiesta”. E' necessario, cioè, che i quesiti «siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria» (cfr., *ex plurimis*, sentt. n. 32/1992; n. 5/1995; n. 15 e n. 16/2008). Ciò perché “é manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla

libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)” (cfr. sentt. n. 16/1978 e n. 12/2014).

Il secondo criterio, specificamente elaborato proprio per i referendum su leggi costituzionalmente necessarie, impone che **«risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell’eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell’organo»** (sent. n. 32/1993, nonché, *ex plurimis*, sentt. n. 15 e n. 16/2008): “(g)li organi costituzionali o di rilevanza costituzionale **non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento**”, sicchè, le relative discipline elettorali **“potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere”** (così, Corte cost., sent. n. 29/1987). In altre parole, i referendum abrogativi su leggi elettorali **“non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo”** (così, Corte cost., sent. n. 15/2008; analogamente, sent. n. 47/1991, sentt. n. 32 e n. 33/1993, sentt. n. 5 e n. 10/1995, sent. n. 26/1997, sent. n. 13/1999, sentt. n. 33 e n. 34/2000, sent. n. 16/2008, sent. n. 13/2012).

Sulla scorta di queste premesse, codesta Ecc. ma Corte ha delineato i tratti caratteristici dei referendum abrogativi su leggi elettorali, astretti alla formulazione di quesiti necessariamente “manipolativi”, nel senso che **“un referendum in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica”**; in definitiva, **“(l)’abrogazione referendaria richiesta deve (...) mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell’intero sistema”** (così, Corte cost., sent. n. 15/2008; analogamente, sentt. n. 16/2008 e n. 13/2012).

Codesta Ecc. ma Corte ha altresì individuato un limite a tale intervento manipolativo nella circostanza per cui **la normativa di risulta debba comunque trovare, nel tessuto normativo inciso, una preesistente disciplina che, a seguito della manipolazione, possa così “espandersi” mediante l’operazione di ritaglio**. Non potrebbe invece, tale intervento, utilizzare l’abrogazione di spezzoni di disposizioni o singoli lemmi in guisa da determinare una saldatura tra segmenti

semantici che, in forza di questa, acquistino grammaticalmente (e normativamente) un significato del tutto assente nella disciplina oggetto del quesito. Come ha infatti rilevato anche da ultimo (sent. n. 26/2017), “altra cosa invece è la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. Ne discende che tale assetto, trovando un mero pretesto nel modo con cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale, sarebbe da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale. In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo”, precisando altresì che, fin dalla sent. n. 36/1997, “è stato dichiarato inammissibile «il quesito referendario [che] si risolve sostanzialmente in una proposta all’elettore, attraverso l’operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell’originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall’ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo» (nello stesso senso, sentt. n. 36/1997, n. 38 e n. 50/2000 e n. 46/2003)”.

2. Il quesito oggetto del presente giudizio.

Le otto Regioni promotrici del referendum hanno inteso sottoporre all’esame del corpo elettorale, *ex art. 75 Cost.*, la disciplina elettorale di Camera e Senato, con il fine di determinare l’abrogazione di tutte le norme che prevedano un riparto proporzionale, in collegi plurinominali, dei seggi, assicurando altresì gli strumenti per l’autoapplicatività della disciplina medesima, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale.

L’esito risultante dal referendum è, pertanto, quello della espansione della disciplina, già esistente, ma limitata solo ad una quota di seggi, che prevede un meccanismo elettorale di tipo uninominale maggioritario a un turno (secondo il modello inglese del *first past the post*).

Tale finalità emerge “intrinsecamente” dall’operazione di ritaglio. Si metterà, altresì, in evidenza come l’eventuale approvazione del referendum non determinerà alcuna situazione di “scopertura” dell’organo, **quantomeno non in misura eccentrica e differenziale rispetto alla situazione che si è frequentemente determinata allorché il legislatore stesso sia intervenuto a modificare la normativa elettorale**, prevedendo

necessari interventi successivi per la delimitazione delle circoscrizioni o dei collegi elettorali, mediante delega al Governo.

Il quesito ha a oggetto quattro complessi normativi che risultano però **avvinti da una matrice unitaria**, in quanto strumentali a perseguire il fine intrinseco della volontà abrogatrice.

Vi è, innanzitutto, la scelta di investire congiuntamente entrambe le leggi elettorali di Camera e Senato. Essa si giustifica sia in ragione di un'esigenza di omogeneità, sia in ossequio alla giurisprudenza in materia di sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali.

Sotto il primo profilo, è di tutta evidenza che l'attuale disciplina di elezione delle due Camere del Parlamento è ispirata ad una medesima *ratio*, mirante ad assicurare la massima convergenza possibile dei meccanismi di selezione dei parlamentari, nel rispetto dei vincoli costituzionali.

E' noto, infatti, che il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e il d.P.R. 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni e integrazioni, a seguito, in particolare, delle ultime novelle introdotte *con un'unica legge* per i sistemi elettorali di entrambe le Camere (cfr. legge 3 novembre 2017, n. 165 e legge 27 maggio 2019, n. 51), ha delineato due sistemi elettorali misti sostanzialmente identici, sia per ciò che attiene alla distribuzione delle quote tra collegi uninominali e collegi plurinominali, sia quanto al meccanismo di trasformazione del voto in seggi (maggioritario per la copertura dei seggi uninominali e proporzionale per gli altri).

Il quesito referendario intende rispettare tale scelta politica di omogeneità funzionale, che si giustifica anche in relazione alla struttura tendenzialmente paritaria del bicameralismo, quale disegnato dalla Costituzione.

Da tale punto di vista, si comprende anche il secondo motivo di accorpamento in un unico quesito della proposta abrogativa relativa alle leggi elettorali di Camera e Senato. Si è inteso così, nel pieno rispetto, come detto, delle scelte del legislatore, far tesoro del monito espresso da codesta Ecc. ma Corte costituzionale, a conclusione della motivazione della sent. n. 35/2017, là dove si è riconosciuto come "la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee".

Consapevoli di tale preoccupazione, le Regioni promotrici hanno inteso farsi carico dei rischi connessi a esiti referendari differenziati, quali astrattamente determinabili in presenza di più quesiti, ritenendo che un obiettivo, non solo costituzionalmente “non osteggiato”, ma anzi oggetto di un vero e proprio *favor* evidenziato da codesta Ecc. ma Corte nel citato monito, potesse **rafforzare la ratio unitaria del quesito**, peraltro, lo si ribadisce, **perfettamente in linea con la scelta di omogeneità normativa compiuta dal legislatore**.

3. *Segue: Il problema dell’auto-applicatività della disciplina residuale.*

L’esigenza di evitare il rischio di vuoto normativo, quale esito del pronunciamento popolare, reiteratamente segnalato da codesta Ecc. ma Corte costituzionale, giustifica la scelta delle Regioni promotrici di integrare il quesito con la proposta abrogativa di alcune norme della legge 27 maggio 2019, n. 51 (*Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*), e, segnatamente, con alcune disposizioni di cui all’art. 3, il quale (rubricato: *Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali*), com’è noto, prevede che “Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.”

Tale disposizione ha, all’evidenza, una finalità *immediata* (*rectius*: un’*occasio legis*) consistente nell’evitare che la modifica costituzionale in questione (approvata *medio tempore* con doppia delibera parlamentare - anche se senza il raggiungimento della maggioranza dei 2/3 in seconda deliberazione - l’8 ottobre 2019) possa riflettersi su un assetto normativo tale da rendere la vigente disciplina elettorale inapplicabile, attesa la riduzione del numero dei seggi parlamentari e la necessità di una ridefinizione dei relativi collegi elettorali. Tale obiettivo, perseguito dalla menzionata legge, però, si iscrive in una cornice teleologica più ampia; **una finalità**, per dir così *mediata*, **ascrivibile, appunto, al principio per il quale nessun evento normativo incidente sulla legislazione elettorale sia tollerabile dall’ordinamento costituzionale allorché**

da esso discenda rischio di paralisi di funzionamento degli organi costituzionali cui la legislazione elettorale si riferisce.

Detto in altri termini, **la ratio ultima della disciplina**, di cui all'art. 3 della legge n. 51/2019, è pur sempre quella di **evitare vuoti normativi** in materie su cui operano leggi costituzionalmente necessarie.

In questa cornice, la scelta delle Regioni promotrici è stata, in un certo senso, obbligata, proprio per assicurare coerenza all'intervento abrogativo (la matrice razionalmente unitaria) e scongiurare il rischio di una normativa di risulta non auto-applicativa. Sotto il primo profilo, infatti, è il riferimento dello stesso art. 3 della legge n. 51/2019 alla ridefinizione dei collegi plurinominali a collocarsi in conflitto logico con la *ratio* abrogatrice che tali collegi vuole sopprimere (insieme al meccanismo di calcolo proporzionale dell'assegnazione dei relativi seggi). Non integrare nel quesito tale disciplina avrebbe determinato un *vulnus* in termini di omogeneità e coerenza dello stesso.

In tal senso, la formulazione del quesito è stata orientata applicando rigorosamente i dettami della giurisprudenza costituzionale in materia di intervento abrogativo-manipolativo. Si è, infatti, proceduto ad un intervento "chirurgico", finalizzato a far espandere, a seguito dell'abrogazione, le potenzialità normative già insite nella legislazione "aggredita".

Ciò è evidente sotto due punti di vista. Quanto all'abrogazione della disposizione che condiziona la delega alla "**sola**" circostanza dell'approvazione di una legge costituzionale di modifica degli artt. 56, 2° co., e 57, 2° co., Cost., l'effetto abrogativo ha l'evidente conseguenza di far espandere il principio implicito nella disciplina stessa, consistente, come si è detto, nell'imperativo (solidamente radicato a livello costituzionale) di imporre al legislatore di intervenire per evitare vuoti normativi nella disciplina delle leggi costituzionalmente necessarie. A ben vedere, infatti, questa è l'unica lettura possibile di tale abrogazione. Lungi dal privare il legislatore degli strumenti per colmare eventuali vuoti (quale che ne sia l'*occasione*), **essa mantiene infatti in vita la delega**, proprio perché quell'obiettivo possa essere raggiunto non solo a seguito della riforma costituzionale (qualora entrata in vigore), ma anche in relazione a qualsiasi altra ragione (quale nella fattispecie l'abrogazione referendaria), che possa determinare una "scopertura" nella legislazione elettorale. La proposta abrogativa, in altri termini, "espande" le virtualità applicative della delega, per consentire di ampliare lo spettro della propria potenzialità teleologica. L'*occasione* dell'eventuale approvazione

della legge costituzionale rimane, comunque, salvaguardata in base ad una logica di continenza: nel più sta il meno; a seguito dell'eventuale abrogazione, **la delega potrà essere utilizzata “anche”, ma non “solo”, per dare copertura legislativa (elettorale) alla riforma costituzionale.**

In secondo luogo, trattandosi di allineare – nell'ipotesi di approvazione del referendum – la legislazione elettorale in senso stretto (la modalità di trasformazione dei voti in seggi, conformemente ad una specifica strutturazione del sistema stesso, mediante collegi uninominali maggioritari) alla disciplina della delimitazione delle unità territoriali di riferimento (collegi/circoscrizioni), l'intervento sull'art. 3 della legge n. 51/2019 ha la finalità di (coerentemente) abrogare i riferimenti ai collegi plurinominali e far “espandere” la disciplina, già esistente nella legge di delega, siccome riferita ai (confini dei) collegi uninominali.

In entrambi i casi, in conclusione, l'intervento manipolativo si muove all'interno dei limiti consentiti dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto non si propone un ritaglio finalizzato a propiziare una “saldatura” tra due frammenti lessicali appartenenti a due norme completamente diverse (sent. n. 36/1997). Non si opera, cioè, un “manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo”; l'intervento non trova “un mero pretesto nel modo con cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale”, così da far emergere una “volontà propositiva di creare diritto”, realizzando “uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo” (citazioni da Corte cost., sent. n. 26/2017).

Al contrario, la disciplina risultante deriva “dalla fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento” (cfr. sent. n. 36/1997).

Per tutte queste ragioni, l'inclusione della normativa sulla delega legislativa nel quesito referendario, rende del tutto inconferente (perché attinente a fattispecie radicalmente diversa, sotto il profilo qui menzionato) il riferimento al precedente di cui alla sent. 5/1995 (si veda in part. il p. 2.5 del considerato in diritto) proprio per l'assenza, in quel caso (difettando una specifica delega al legislatore), di un dispositivo in grado di assicurare la rideterminazione dei collegi.

4. *Segue*: La non imputabilità al quesito referendario dei rischi di “vuoto normativo”.

Va, infine, messo in luce un ulteriore profilo. La matrice teleologica dell'intervento abrogativo anche sulla disciplina della delega al Governo per l'adeguamento delle unità territoriali di riferimento (circoscrizioni/collegi) è, come si è detto, volta a scongiurare un vuoto normativo come diretta conseguenza del referendum. Non si può imporre, però, ai promotori di perseguire tale obiettivo in una modalità **più gravosa** di quanto è consentito al legislatore parlamentare. Detto in altri termini, il quesito assicura la finalità dell'auto-applicatività, **tanto quanto - e nelle condizioni in cui - essa è assicurata dalla legislazione vigente**.

Il quesito *de quo*, cioè, non determina una situazione normativa che “aumenti” il rischio di vuoto normativo, ma assicura, semmai, che, anche per l'eventuale esito positivo del referendum abrogativo, possano essere applicati gli strumenti che il legislatore – mediante il conferimento di una delega al governo - ha già previsto per il caso del vuoto normativo discendente dalla riforma costituzionale.

Non c'è, dunque, alcuna modifica *in pejus* della situazione normativa, quanto all'esigenza di auto-applicatività delle leggi costituzionalmente necessarie, come conseguenza “giuridica” del referendum. L'eventualità che il Governo *non eserciti la delega* (circostanza che ovviamente propizierebbe l'esito nefasto dell'impossibilità di svolgimento delle elezioni), lasciando così la disciplina elettorale monca, non può, infatti, essere fatta rientrare nel rischio – imputabile al quesito - che, nella giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte, viene definito di “paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea” dell'organo. Tale “rischio” (certo teorico) di inerzia governativa, infatti, **sussiste comunque (indipendentemente dallo svolgimento del referendum abrogativo)**, con riferimento al “seguito” dell'eventuale riforma costituzionale. Esso non può, pertanto, essere imputato all'iniziativa referendaria (per la non riferibilità al quesito di incertezze normative “già insite” nella disciplina normativa “aggredita”, cfr. sentt. n. 15 e n. 16/2008).

Né si potrebbe dire che vi sia, però, un “aumento del rischio”, quale conseguenza della “logica funzionale” dell'istituto della delega. E che cioè, una volta ammesso il referendum si determinerebbe un insuperabile dilemma, in quanto, nell'ipotesi di esito positivo di entrambi i procedimenti (revisione costituzionale e approvazione del referendum abrogativo), il legislatore delegato sarebbe costretto a scegliere, nell'esecuzione della delega, tra assicurare la copertura del risultato referendario o quella del risultato conseguente alla riforma costituzionale. Non si potrebbe, cioè, obiettare che l'utilizzo della delega per assicurare l'operatività della disciplina di risulta

del referendum finirebbe inevitabilmente per “consumare” la delega stessa, determinando l'impossibilità di un intervento per l'attuazione della riforma costituzionale (il “dilemma” varrebbe ovviamente anche a parti invertite), con conseguente rischio di inevitabile paralisi di funzionamento negli organi costituzionali interessati, nel caso in cui entrambi i procedimenti (riforma costituzionale e referendum) si concludano in senso positivo.

A ben vedere, infatti, la sovrapposizione cronologica tra i due procedimenti in questione consentirebbe, in concreto, di coordinarne l'applicazione, di tal che l'intervento del legislatore delegato potrebbe tener conto di entrambi gli esiti dei procedimenti.

Infatti, nell'ipotesi che la riforma costituzionale entrasse in vigore senza che sia stata promossa l'iniziativa per il referendum approvativo, considerando la durata massima del termine per la promulgazione, la *vacatio legis*, il termine dei sessanta giorni per l'esercizio della delega, sarebbe ben possibile, in caso di ammissibilità, stabilire l'indizione del referendum abrogativo per la prima data utile (in concreto 19 aprile 2019), prima cioè che sia spirato il termine per l'intervento del legislatore delegato. Egualmente, qualora il referendum approvativo della riforma costituzionale fosse invece promosso, nulla impedirebbe di coordinare lo svolgimento di entrambe le consultazioni, anche in momenti diversi, sfruttando la finestra temporale assicurata dalle previsioni della legge n. 352/1970, la quale abilita il Presidente della Repubblica a fissare, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, la data per la consultazione referendaria abrogativa in una domenica dal 15 aprile fino al 15 giugno. Cui potrebbe aggiungersi, se necessario, un periodo di sospensione dell'effetto abrogativo fino a 60 gg. (sulla possibilità di utilizzare tale facoltà, al fine di evitare inconvenienti anche pratici discendenti dall'approvazione referendaria, cfr. le citate sentt. n. 26/1981 e n. 15 e n. 16/2008).

Sia consentita, a quest'ultimo proposito, *una ricognizione della scansione temporale dei procedimenti considerando gli scenari estremi*, a seconda che la riforma costituzionale entri in vigore immediatamente o sia, invece, depositata richiesta di referendum approvativo.

A1) Con riferimento al primo scenario, si possono considerare i seguenti termini per il procedimento legislativo costituzionale **nel caso di mancata richiesta di referendum approvativo:**

a) 12 gennaio 2020: termine per il deposito della richiesta di referendum presso la Cancelleria della Corte di cassazione (art. 138 Cost., tre mesi dalla pubblicazione notiziale della legge);

b) 11 febbraio: termine massimo per la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica (art. 73 Cost.);

c) pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge: che si può immaginare avvenga tempestivamente (si considerino qui in ipotesi un paio di giorni);

d) entrata in vigore della legge: 28 febbraio 2020;

e) 28 aprile 2020: termine ultimo per l'esercizio della delega da parte del Governo.

A2) Con riferimento a questo primo scenario, si possono considerare i seguenti termini per il procedimento relativo al **referendum abrogativo**:

a) 19 aprile 2020: primo termine utile per lo svolgimento del referendum abrogativo;

b) proclamazione, da parte dell'Ufficio centrale, dei risultati: che, realisticamente, si può immaginare non avvenga oltre due giorni dallo svolgimento del *referendum*;

c) pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica relativo al risultato del referendum: che si può immaginare avvenga tempestivamente (si considerino anche qui al massimo un paio di giorni).

d) 23 aprile: entrata in vigore delle modifiche referendarie.

Come si vede, in questo scenario, rimangono alcuni giorni prima della scadenza del termine della delega al Governo (cinque giorni tra il 23 e il 28 aprile). È, dunque, astrattamente possibile che, immaginando un lavoro istruttorio che prevenga entrambi gli scenari possibili (approvazione o meno del referendum abrogativo), il Governo sia in condizione di esercitare la delega nei termini tenendo conto degli esiti del referendum abrogativo.

B1) Con riferimento allo scenario di indizione del **referendum approvativo della riforma costituzionale**, si considerino i termini massimi:

a) 12 gennaio 2020: termine per il deposito della richiesta di referendum presso la Cancelleria della Corte di cassazione (art. 138 Cost., tre mesi dalla pubblicazione notiziale della legge);

b) 11 febbraio 2020: termine massimo perché l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione accerti la legittimità della richiesta o contesti eventuali irregolarità (art. 12, 3° co., legge n. 352/1970);

c) 16 febbraio 2020: termine massimo per i presentatori per inoltrare deduzioni o dichiarare che essi intendono sanare le irregolarità (art. 12, 3° co., legge n. 352/1970);

d) 18 febbraio 2020: termine massimo perché l'Ufficio centrale si pronunzi definitivamente sulla legittimità della richiesta (art. 12, 3° co., legge n. 352/1970);

e) 23 febbraio 2020: termine per la notifica ai presentatori della richiesta (art. 13, legge n. 352/1970);

f) 23 aprile 2020: termine ultimo per l'indizione del referendum con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 14, 1° co., legge n. 352/1970);

g) 2 luglio 2020: termine ultimo per lo svolgimento del referendum (art. 14, 2° co., legge n. 352/1970);

h) proclamazione, da parte dell'Ufficio centrale, dei risultati: che, realisticamente, si può immaginare non avvenga oltre due giorni dallo svolgimento del referendum (art. 24, legge n. 352/1970);

i) 3 agosto 2020: termine massimo per la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica (art. 73 Cost.);

j) pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge: che si può immaginare avvenga tempestivamente (si considerino anche qui un paio di giorni);

k) entrata in vigore della legge: 20 agosto 2020;

l) 19 ottobre 2020: termine ultimo per l'esercizio della delega da parte del Governo.

B2) Con riferimento all'eventuale **referendum abrogativo**, si considerino i termini massimi:

a) 14 giugno 2020: termine ultimo per lo svolgimento del referendum;

b) proclamazione, da parte dell'Ufficio centrale, dei risultati: che, realisticamente, si può immaginare non avvenga oltre due giorni dallo svolgimento del referendum;

c) pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica relativo al risultato del referendum: che si può immaginare avvenga tempestivamente (si considerino anche qui un paio di giorni);

d) 17 agosto 2020: termine ultimo di eventuale sospensione del risultato referendario (art. 37, 3° co., legge n. 352/1970);

e) 16 ottobre 2010: termine ultimo per l'esercizio della delega da parte del Governo.

Come si vede, anche in questo scenario è perfettamente possibile coordinare i procedimenti, sfruttando la forchetta temporale per l'espletamento dei vari passaggi procedurali, al fine di consentire al Governo di procedere all'esercizio della delega alla luce di entrambi i risultati degli eventuali referendum, calibrando così la confezione del decreto legislativo in modo coerente con i risultati medesimi.

Si tratterebbe pertanto di **aggiustamenti pratici, che non possono essere considerati ostativi rispetto all'esigenza di assicurare l'esercizio della sovranità popolare mediante il referendum abrogativo.**

E' evidente che il ruolo monitorio di codesta Ecc. ma Corte, oltre che la funzione di alta garanzia assicurata dal Presidente della Repubblica, sarebbero sufficienti, in uno spirito di **leale collaborazione istituzionale**, a propiziare tale convergenza operativa tra i differenti procedimenti. Del resto, una cosa è l'astratto vuoto normativo, altra è la situazione concreta di circostanze, spesso giornalmisticamente definite "ingorghi istituzionali", che la leale collaborazione e lo spirito di responsabilità istituzionale ben possono risolvere. L'ordinamento non è nuovo a situazioni di questo genere, che in un certo senso appartengono alla fisiologia dei sistemi politico-istituzionali complessi.

Del resto, la Corte stessa ha più volte fatto riferimento, di fronte a possibili inconvenienti pratici dell'esito referendario, alle responsabilità istituzionali degli organi politici: "questi ultimi [inconvenienti] sono evitabili se si pongono in risalto le condizioni in cui possono verificarsi, allo scopo di sollecitare comportamenti non manifestamente irrazionali delle forze politiche" (sentt. n. 15 e n. 16/2008).

Cosicchè, in più di un'occasione, codesta Ecc. ma Corte ha richiamato "l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche" su tali inconvenienti (sentt. n. 15 e n. 16/2008, nonché n. 32/1993), ricordando, altresì, che "l'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 consente di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data di pubblicazione del decreto che la dichiara" (sentt. n. 15 e n. 16/2008, nonché sent. n. 26/1981).

In questo spirito, che gli inconvenienti da evitare discendano da singole disposizioni o (come nel caso di specie) dalla combinazione di discipline relative a

procedimenti che, in via di fatto, possono intersecarsi e sovrapporsi, non modifica il significato dei moniti menzionati. Soprattutto, se si considerano le superiori ragioni di ordine costituzionale e dei valori di altissimo pregio coinvolti nella fattispecie; ragioni e valori riconducibili alle diverse forme di manifestazione dell'istanza democratica, soprattutto allorché siano in gioco procedure che investono il più alto livello della gerarchia delle fonti e l'equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa.

5. In subordine: eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 37, 3° co., della legge n. 352/1970.

Nella denegata ipotesi che codesta Ecc. ma Corte ritenesse non soddisfatto il criterio della auto-applicatività della normativa di risulta, quale discendente dal quesito proposto, diverrebbe allora rilevante la questione della legittimità costituzionale della normativa che impedisce lo svolgimento di referendum privi di tale requisito. Non si vuole, in questa sede, mettere in discussione il valore, che è alla base della giurisprudenza costituzionale in materia, di **autosufficienza della normativa residua** (valore che trova un indubbio radicamento in ragioni di ordine costituzionale), ma, come si dirà tra un istante, **eccepire la legittimità costituzionale della soluzione normativa, che a quel valore dà concretamente applicazione, la quale esclude comunque il possibile svolgimento del referendum.**

Va, preliminarmente, rilevato che le Regioni promotrici hanno sollevato *conflitto di attribuzione* nei confronti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, assumendo, quali soggetti legittimati nell'ambito del procedimento referendario (cfr. ord. n. 82/2016), come ammissibile la contestazione di un atto legislativo anche nell'ambito di un conflitto interorganico, in ragione di motivazioni ampiamente illustrate nel ricorso introduttivo di quel procedimento. La presente eccezione, pertanto, viene presentata nella denegata ipotesi che codesta Ecc. ma Corte non abbia ritenuto di ammettere, nella fattispecie *de qua*, il predetto conflitto.

Come si è ampiamente ricordato, è assolutamente pacifico che, nell'ipotesi di referendum abrogativi attinenti a leggi costituzionalmente necessarie, e, in particolare, a leggi elettorali, “(g)li organi costituzionali o di rilevanza costituzionale **non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento**”, sicchè, le relative discipline elettorali “**potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che**

solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere” (così, Corte cost., sent. n. 29/1987); in altre parole, i referendum abrogativi di leggi elettorali “non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, **ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo”** (così, Corte cost., sent. n. 15/2008; analogamente, Corte cost., sent. n. 47/1991, sent. n. 32/1993, sent. n. 33/1993, sentt. n. 5 e n. 10/1995, sent. n. 26/1997, sent. n. 13/1999, sentt. n. 33 e n. 34/2000, sent. n. 16/2008, sent. n. 13/2012).

In questa prospettiva, codesta Ecc. ma Corte ha delineato i tratti caratteristici dei referendum abrogativi di leggi elettorali, astretti alla formulazione di quesiti necessariamente “manipolativi”: **“(l’)abrogazione referendaria richiesta deve (...) mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell’intero sistema”** (così, Corte cost., sent. n. 15/2008; analogamente, Corte cost., sent. n. 16/2008 e sent. n. 13/2012).

Come si vede, il principio della “perdurante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale dispiega una pregnante portata assiologica, ostando all’ammissibilità di referendum abrogativi di leggi elettorali, tutte le volte che il relativo quesito non assicuri una normativa di risulta “auto-applicativa”.

Ebbene, proprio la circostanza che l’eventuale difetto di “autosufficienza” di tale normativa sia idoneo a determinare, di per sé, 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 – radicato, oltre che nell’art. 75 Cost., nel fondamentale principio di sovranità popolare, di cui all’art. 1 Cost. -, rende ineludibile, ad avviso dei Consigli regionali promotori ricondurre il bilanciamento tra i principi costituzionali menzionati – per l’appunto, quello della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale e quello della sovranità popolare – entro canoni di “ragionevolezza” e “proporzionalità”.

E’ bensì vero, infatti, che i criteri di ammissibilità condizionano, e precedono, logicamente, il perimetro dell’interesse tutelato (vale a dire, il diritto-potere al referendum). Tuttavia, trattandosi di parametri ricavati, per via ermeneutica, da “esigenze supreme” dell’ordinamento giuridico-costituzionale, risulta difficile non 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.

In ultima analisi, se il principio della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale non può, certamente (almeno secondo la consolidata giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte), essere ignorato nell’ “equazione” che conduce a tracciare i confini del giudizio di ammissibilità del referendum, non si vede perché, a tale “equazione”, debbano rimanere radicalmente estranei i principi (lo si ripete, di fondamentale valore costituzionale), ai quali va ricondotto il potere, assegnato al corpo elettorale, di incidere direttamente sull’indirizzo politico dello Stato mediante l’istituto referendario.

Nell’ottica del bilanciamento tra interessi e/o valori costituzionali, allora, è da ritenere che, in tanto si possa accordare preferenza assoluta, esclusiva e assorbente, a un determinato principio – nella specie, quello della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale -, in quanto sussista una situazione analoga a quella in cui “le limitazioni di [una] libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, **[siano] ragionevolmente e congruamente giustificate dall’impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango**” (così, Corte cost., sent. n. 162/2014).

Si vuole dire, cioè, che la prevalenza incondizionata di un dato interesse e/o valore costituzionale identifica un’ipotesi “estrema” e, dunque, meramente residuale, la quale esige, comunque, una “congrua e ragionevole” giustificazione.

Al di fuori di tali eccezionalissimi casi, infatti, “per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire **«l’illimitata espansione di uno dei diritti [rectius, valori, n.d.r.], che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»**” (così, Corte cost., sent. n. 58/2018; analogamente, Corte cost., sent. n. 10/2015 e sent. n. 85/2013).

Sotto questo profilo, invero, ricorre, nella giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte, l’affermazione “metodologica” circa l’esigenza di declinare tale bilanciamento attraverso il prisma del principio di proporzionalità; di talché, “in ambiti connotati da un’ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi **in misura eccessiva** e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale” (così, Corte cost., sent. n. 1/2014).

La giurisprudenza costituzionale, anzi, ha prefigurato un vero e proprio “test” di proporzionalità: esso, “utilizzato da [questa] Corte come da molte delle giurisdizioni

costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, **in quanto, tra misure più appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi**" (così, Corte cost., sent. n. 1/2014; analogamente, sent. n. 23/2015, sent. n. 162/2014, sent. n. 94/2013, sent. n. 270/2010, sent. n. 1130/1988).

In sintesi, la giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte, al fine di scongiurare la "tirannia" di singoli interessi e/o valori costituzionali, è 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, là dove essa si misuri con l'esigenza di rispettare (e bilanciare) proprio quegli interessi e/o valori.

Di questa dottrina, nondimeno, non è dato riscontrare alcuna traccia significativa nella giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi di leggi elettorali; e ciò, malgrado non sia revocabile in dubbio che – in accordo con l'impostazione tradizionale – il vincolo rappresentato dall'"autosufficienza" della normativa di risulta comporti, chiaramente, una limitazione estrema a carico del diritto-potere al referendum, sancito dall'art. 75 Cost.

Il che è tanto più vero, ove si consideri il regime assai più "tollerante" accolto con riferimento all'attività legislativa parlamentare: negli ultimi interventi compiuti in materia elettorale, infatti, è stata abbandonata la prassi – **salutata, con favore, dalla stessa giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte (cfr. Corte cost., sent. n. 26/1997 e sent. n. 5/1995), che, anzi, vi ha tratto argomento, onde confermare, a contrario, il proprio consolidato indirizzo, quanto all'ammissibilità dei referendum abrogativi su leggi elettorali** – di inserire una norma di salvaguardia, che subordinasse la produzione dell'effetto abrogativo della disciplina elettorale sostituita all'entrata in vigore di quella di attuazione (cfr. art. 10 l. 4 agosto 1993, n. 276: "Sino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'art. 7 della presente legge, il territorio delle singole regioni resta ripartito nei collegi uninominali stabiliti dalla legge 27 febbraio 1958, n. 64 e successive modificazioni, dalla legge 14 febbraio 1963, n. 55 e dalla legge 30 dicembre 1991, n. 422"; art. 10 l. 4 agosto 1993, n. 277: "Fino alla data

di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'art. 7, comma 1, continua ad applicarsi la disciplina per le elezioni della Camera dei deputati prevista dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 e successive modificazioni”).

Oltretutto, nel caso delle leggi costituzionalmente necessarie, il paventato rischio di “tirannia” di un interesse e/o valore sull’altro, potrebbe essere, addirittura, propiziato da uno dei soggetti direttamente interessati a scongiurare l’abrogazione referendaria, ovverosia il Legislatore: **una tecnica redazionale ben congegnata, infatti, permetterebbe di costruire la struttura dispositiva dell’atto normativo relativo a leggi costituzionalmente necessarie, in modo tale da impedire, in concreto, un intervento manipolativo capace di garantire la sopravvivenza di una normativa di risulta “autosufficiente”, e, quindi, tale da rendere ammissibile il referendum abrogativo.**

La possibilità di esercitare diritti di democrazia diretta, che affondano anch’essi nella sovranità popolare il proprio fondamento, sarebbe insomma – grazie ad un’applicazione “opportunistica” dell’usbergo del principio di “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale - nella totale disponibilità del “controinteressato” all’iniziativa referendaria, il Legislatore.

In questa cornice, dunque, diviene persino intuitivo come, anche nella materia di cui si discorre, non si possa prescindere dalla dottrina del “vincolo del minor sacrificio possibile”, quale criterio di bilanciamento tra il principio della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale e quello della sovranità popolare - espresso dal diritto-potere al referendum.

Se, a livello teorico, la dottrina del “vincolo del minor sacrificio possibile” incarna la premessa “metodologica” indispensabile, per poter addivenire a un bilanciamento autenticamente informato a canoni di ragionevolezza e proporzionalità, dal punto di vista pratico, lo strumento concretamente più funzionale al raggiungimento di tale obiettivo (anche perché riconducibile – come si dirà - a un “principio di disciplina” già esistente nel sistema, che, quindi, escluderebbe un’ingerenza inappropriata di codesta Ecc. ma Corte nella discrezionalità legislativa), risiede nella modulazione degli effetti temporali dell’abrogazione referendaria.

Dando seguito ai principi elaborati dalla giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte, anche nel bilanciamento tra il valore della “costante operatività” degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale e quello della sovranità popolare,

infatti, è di immediata percezione che la 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, individuerrebbe un punto di equilibrio normativo, tale da imporre al diritto-potere al referendum dei promotori e dei cittadini, un "minor sacrificio" rispetto all'ipotesi in cui il referendum stesso sia dichiarato *tout court* inammissibile e, dunque, radicalmente precluso.

D'altro canto, come accennato, la sospensione degli effetti dell'abrogazione referendaria non rappresenta una fattispecie meramente ipotetica, tra le possibili soluzioni di bilanciamento tra principi costituzionali in gioco. Una soluzione, cioè, che codesta Ecc. ma Corte dovrebbe "inventare", sostituendosi impropriamente alla discrezionalità legislativa.

Come noto, l'art. 37, 3° co., secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352, statuisce che "(i)l Presidente della Repubblica nel decreto stesso (con cui si dichiara l'avvenuta abrogazione), su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione".

Questo disposto, quindi, testimonia l'esistenza, nell'ordinamento giuridico, di un "principio di disciplina", in ordine alla sospensione degli effetti dell'abrogazione referendaria, finalizzato proprio a consentire quegli eventuali aggiustamenti necessari conseguenti all'abrogazione. Aggiustamenti, cui non si è mancato di prestare attenzione già in passato, con indiscutibile autorevolezza. Infatti - dopo aver ricordato che il Giudice delle leggi aveva considerato "inadeguato il rimedio offerto dall'art. 37 terzo comma della legge n. 352", potendo "risultare insufficiente - secondo esperienza - finanche per modificare la mappa dei collegi elettorali" -, si è osservato che "l'unico mezzo per saltare l'ostacolo consisterebbe nel rimandare indefinitamente l'effetto abrogativo, sino a quando il legislatore non rinnovi la disciplina elettorale paralizzata dal referendum". Certo è che, in tal caso, "la consultazione popolare verrebbe così snaturata, divenendo propositiva anziché abrogatrice" (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 286 e 287).

Tuttavia, in quest'ultimo inciso, si dà atto, certamente, di una preoccupazione vera, forse superata, peraltro, in non poche circostanze proprio dall'affermarsi della giurisprudenza sulla natura necessariamente manipolativa dei quesiti in materia elettorale (e quindi in grado di operare quell'effetto "aggiuntivo" e "ampliativo"

derivante dall'espansione di una disciplina preesistente, ma limitata). Soprattutto, però, si allude a situazioni, in cui incombe sul Legislatore il potere-dovere di legiferare, integrando sostanzialmente la normativa primaria. Nel caso in esame, invece, in gioco c'è "la mappa dei collegi elettorali", che il medesimo Autore menziona, riferendo ad essa l'avverbio "finanche", avendo considerato la relativa attività alla stregua di adempimenti consequenziali, di carattere sostanzialmente amministrativo, la cui omissione potrebbe essere sanzionata in sede di conflitto di attribuzioni (v., in proposito, I. NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Torino, 2007, 240).

A ciò si aggiunge come, in occasione delle consultazioni referendarie svoltesi nel 1987, il termine di 60 giorni, di cui all'art. 37, 3° co., secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352, sia stato eccezionalmente innalzato a 120 giorni, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1987, n. 332 (*Deroghe alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di referendum*): come osservato in dottrina, **"l'utilizzo del predetto strumento è stato giustificato con la gravità delle lacune normative conseguenti all'abrogazione popolare e con la volontà di concedere al Parlamento il maggior tempo disponibile per procedere all'approvazione dei nuovi testi legislativi"** (così, G. M. SALERNO, *Il referendum*, Torino, 1992, 196).

Nella medesima logica, non va dimenticato, neppure, il regime transitorio concepito, a suo tempo, dagli artt. 10 delle leggi 4 agosto 1993, n. 276 (*Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*) e n. 277 (*Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*), allo scopo, come già accennato, di subordinare la produzione dell'effetto abrogativo della disciplina elettorale sostituita all'entrata in vigore di quella di attuazione: sin dalla sent. n. 5/1995, infatti, codesta Ecc. ma Corte ha evidenziato come tale meccanismo sia stato inserito **"in quanto prevalse nettamente la tesi secondo cui, in assenza di una tale norma transitoria, si sarebbe verificato un vuoto legislativo con l'effetto di impedire il ricorso eventuale a nuove elezioni"** (nello stesso senso, Corte cost., sent. n. 26/1997).

Anche nell'ambito dell'attività legislativa in materia di leggi costituzionalmente necessarie, pertanto, ha trovato emersione, nell'ordinamento giuridico, il principio volto a risolvere eventuali inconvenienti applicativi connessi all'introduzione di una nuova disciplina, 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 di rilievo costituzionale.

Così come nel caso della legislazione parlamentare, dunque, il Legislatore si è già fatto carico di bilanciare il diritto-potere al referendum con esigenze diverse – ma, pur sempre, costituzionalmente rilevanti –, consentendo la graduazione nel tempo degli effetti del suo esercizio, affinché l'ordinamento giuridico realizzi gli adeguamenti necessari prima che sia dato pienamente corso alla volontà popolare.

Del resto, è stata codesta Ecc. ma Corte a ricordare l'utilità funzionale di tale previsione dell'art. 37, 3° co., della legge n. 352/1970, proprio per consentire di far fronte agli inconvenienti discendenti dall'approvazione referendaria, dando tempo al legislatore per un eventuale intervento di "aggiustamento" (cfr. le ricordate sentt. n. 26/1981, n. 15 e n. 16/2008).

Se così è, nella diversa ottica del "vincolo del minor sacrificio possibile", l'eventuale carenza di una normativa di risulta "auto-applicativa" non può essere relegata alla sola dimensione di "vizio intrinseco" del quesito referendario, tale da infirmarne l'ammissibilità, ma deve misurarsi con la presenza di una legislazione, in materia di procedimento referendario, che, pur considerando ipotesi di sospensione degli effetti dell'abrogazione, non prevede congegni applicativi tali da evitare il risultato, per l'appunto, irragionevole – quanto alla proporzionalità del bilanciamento effettuato tra principi costituzionali –, in cui si risolve l'opzione dell'inammissibilità "secca" dell'intervento popolare.

Nel sistema della legge 25 maggio 1970, n. 352, manca, in conclusione, 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.

Se si muove da queste coordinate ricostruttive, quindi, la disciplina dettata dall'art. 37, 3° co., secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352, si traduce in

una soluzione irragionevole – e, perciò, costituzionalmente illegittima -, nella misura in cui, nella sua attuale formulazione, non è in grado di far fronte – per il caso di approvazione di un referendum abrogativo da cui scaturisca una normativa non “auto-applicativa” – 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.

A tal proposito, i Consigli regionali promotori non ignorano come, in occasione dell’iniziativa referendaria volta all’abrogazione totale della legge 21 dicembre 2005, n. 170 (*Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*), l’allora Comitato promotore abbia eccepito, in sede di giudizio di ammissibilità, l’incostituzionalità dell’art. 37, 3° co., secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352, chiedendo a codesta Ecc. ma Corte, previa rimessione dinanzi a sé stessa della relativa questione, di dichiarare l’illegittimità della disposizione citata, 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”.

Nondimeno, codesta Ecc. ma Corte, nella sent. n. 13/2012, ha respinto l’eccezione, reputandola “manifestamente infondata”, sottolineando che “l’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale che consenta la reiterazione del differimento – 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, ipotesi esclusa dalla costante giurisprudenza di questa Corte”.

Dall’*iter* logico-argomentativo sviluppato, si deduce come il rigetto della predetta eccezione di illegittimità costituzionale si sia basato, non già sull’inadeguatezza della sospensione in sé, bensì sui limiti del proposto meccanismo di reiterazione della sospensione stessa, il quale, essendo rimesso all’iniziativa del Ministro interessato, e alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, quale presupposto del decreto presidenziale di rinvio, avrebbe rischiato, effettivamente, di determinare una situazione di incertezza, non essendovi nessun automatismo capace di evitare il rischio, anche meramente ipotetico, che la reiterazione non si realizzasse, e che l’abrogazione potesse entrare, comunque, in vigore, seppure in assenza di una disciplina “auto-applicativa”.

Per questi motivi, a superamento delle criticità rimarcate nella sent. n. 13/2012, si sollecita da parte di codesta Ecc. ma Corte un intervento additivo, che estenda la previsione della sospensione, di cui all'art. 37, 3° co., secondo periodo, della legge 25 maggio 1970, n. 352, rendendola automatica, e a tempo indeterminato, per il caso in cui la normativa di risulta non sia "auto-applicativa", 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.

La soluzione additiva qui proposta permetterebbe, come visto, di realizzare un equo contemperamento tra l'istanza di "continuità funzionale" delle istituzioni coinvolte e quella di salvaguardia della sovranità popolare, racchiusa nel diritto-potere al referendum.

Né si può obiettare che l'intervento additivo richiesto sfocerebbe in un assetto inadeguato degli interessi costituzionali in gioco, in quanto, da un lato, e in via di fatto, rischierebbe, comunque, di pregiudicare la realizzazione del bene della vita che si vuole perseguire mediante il referendum, allorché il Legislatore fosse indefinitamente inadempiente all'obbligo costituzionale di dare seguito alla pronuncia popolare; dall'altro, perché, considerando la problematica dei vincoli discendenti da una pronuncia di abrogazione, si potrebbe persino dubitare dell'esistenza di un obbligo, in capo al Parlamento, di intervenire nel senso richiesto dai promotori.

Entrambe le questioni, invero, vanno riguardate, alla stregua della giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte, la quale si è assestata sulla conclusione che, all'effetto abrogativo referendario sia da ricondurre un vincolo giuridico negativo, consistente nel divieto, per il Legislatore, di ripristinare la disciplina abrogata (cfr., per tutte, Corte cost., sent. n. 199/2012).

Ora, a meno di non indubbiare anche tale acquisizione, appare evidente che, dalla giurisprudenza costituzionale, si possano trarre indicazioni, anche con riferimento al caso di specie.

E' sin troppo agevole constatare, infatti, come - nel quadro del meccanismo della sospensione automatica -, nell'ipotesi di referendum abrogativo, la cui normativa di risulta non sia "auto-applicativa", la mancata adozione della necessaria disciplina di attuazione, da parte del Legislatore, produrrebbe il risultato di mantenere in vigore, indefinitamente, una disciplina (la precedente), che gli elettori hanno voluto abrogare.

Detto altrimenti, proprio perché l'omissione del Legislatore implicherebbe, in realtà, la permanenza della normativa oggetto di abrogazione, essa integrerebbe una fattispecie indiretta di violazione del limite, fissato anche dalla giurisprudenza di codesta Ecc. ma Corte, per il quale la disciplina abrogata per via popolare è da reputarsi superata e non più "ripristinabile": ciò significa che il risultato referendario non rappresenta solo un vincolo politico, ma anche uno specifico obbligo giuridico, a carico del Legislatore.

Così impostata la questione, dinanzi ad una normativa di risulta non "autosufficiente", il Legislatore - per non trasgredire il divieto di ripristino (di cui il mantenimento in vigore costituirebbe, palesemente, una variante "in frode" al divieto stesso) - non avrebbe che la seguente alternativa: quella di introdurre le misure attuative dell'esito referendario, ovvero quella di adottare una nuova disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata (ciò che consente di scongiurare la deriva "propositiva" del referendum temuta da Paladin nella riflessione più sopra citata). In entrambi i casi, la mera inerzia identificherebbe un comportamento non solo esposto alla censura della responsabilità politica (che in materia di esercizio della sovranità popolare costituisce già una sanzione del massimo valore), ma anche antiggiuridico, in quanto commesso in spregio dei principi costituzionali in tema di "seguito" referendario.

Da questo angolo visuale, del resto, non mancherebbero gli strumenti volti a stimolare l'intervento del Legislatore.

In primo luogo, i soggetti promotori del referendum ben potrebbero proporre conflitto interorganico, avverso l'omissione legislativa, quale fonte di menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali (cfr. Corte cost., sent. n. 1/2013).

In questa ipotesi, sia detto per puro tuziorismo, nessun dubbio sussisterebbe, in ordine alla legittimazione dei soggetti menzionati alla promozione del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Benchè, infatti, codesta Ecc. ma Corte, nell'ord. n. 9/1997, abbia escluso che il Comitato promotore si atteggi come organo di controllo permanente, anche una volta terminate le operazioni referendarie, indicando, come soglia temporale ultima, ai fini della conservazione del titolo legittimante alla sollevazione del conflitto interorganico, "la proclamazione dei risultati e l'abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum, ex artt. 36 e 37 della legge n. 352 del 1970" – in quanto, solo in quel

momento, “si esaurisce il procedimento rispetto al quale sussiste appunto la titolarità dell'anzidetto potere, sicché, relativamente alle vicende ulteriori, non permane la titolarità medesima in capo ai firmatari della richiesta di referendum, in rappresentanza dei quali agiscono nella specie i ricorrenti” -, **deve essere avvertito che, nel caso di specie, il procedimento non potrebbe dirsi effettivamente esaurito, essendo, come visto, l'entrata in vigore dell'abrogazione non ancora determinatasi, in quanto sottoposta alla condizione sospensiva dell'attuazione legislativa dei risultati prodotti dall'intervento ablativo posto in essere dal corpo elettorale.**

A questa prima tecnica di tutela, poi, se ne affiancherebbero altre, evocate in dottrina per la diversa vicenda del ripristino (con finalità emulative) della disciplina abrogata per via referendaria, ma sicuramente applicabili anche alla presente fattispecie, quali “l'esercizio del potere tipico di messaggio o di quello atipico di esternazione” da parte del Presidente della Repubblica, fino all'ipotesi estrema di scioglimento delle Camere, ma solo qualora il ripristino stesso “fosse valutato come “un sintomo, assieme ad altri, dello scollamento tra governanti e governati” (cfr. M. LUCIANI, *Art. 75, in Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 681 ss.).

In quest'ultimo caso, peraltro, la responsabilità giuridica da inadempimento si salderebbe con la verifica della responsabilità politica che, indiscutibilmente, costituisce uno strumento di assoluta centralità nelle dinamiche inerenti all'attuazione (in forma diretta o rappresentativa) del principio democratico.

Per tutto quanto esposto, i Consigli regionali promotori della richiesta di referendum abrogativo in oggetto, per il tramite dei propri delegati, *ut supra* rappresentati, difesi e domiciliati, rassegnano le seguenti,

CONCLUSIONI

Voglia codesta Ecc. ma Corte costituzionale, in esito alla presente Camera di consiglio:

1. dichiarare ammissibile il referendum abrogativo in oggetto;

2. in subordine, sollevare dinnanzi a se stessa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, 3° co., della legge n. 352/1970, 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.

Roma-Padova, 10 gennaio 2020

Prof. Avv. Mario Bertolissi

Prof. Avv. Giovanni Guzzetta