



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**ANCORA IN TEMA DI ABROGAZIONI PER VIA
REFERENDARIA DI NORME ELETTORALI
(NOTA MINIMA A CORTE COST. N. 10 DEL 2020)**

7 FEBBRAIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri
Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali
 (nota minima a [Corte cost. n. 10 del 2020](#))*

ABSTRACT: *The paper briefly examines the problems posed by the request for a referendum on the political electoral law proposed by the Regions and the reasons for its inadmissibility, particularly in light of the decision of the Constitutional Court n. 10 of 2020.*

Due rapide notazioni riguardanti unicamente l'ultimo punto del *cons. in dir.* della [decisione in commento](#).

La prima è la conferma, ancora una volta implicitamente data (ma senza svolgimento argomentativo), della natura “giurisdizionale” dell’attività svolta in sede di “giudizio” di ammissibilità delle domande referendarie, sotto lo specifico aspetto del riconoscimento che la Corte fa di se stessa quale potenziale giudice *a quo*. Si era già avuto nella [sent. 13 del 2012](#), richiamata dai Consigli regionali ricorrenti a sostegno della loro iniziativa processuale, con la quale l’istanza era stata rigettata per manifesta infondatezza, diversamente da quella odierna dichiarata, per il profilo ora considerato, manifestamente inammissibile. Non sto a discutere se siffatto riconoscimento sia giusto o no, pur non tacendo qui i tratti complessivamente peculiari (e, a mia opinione, irriducibili alla “giurisdizione”, pur nella sua più larga accezione) che sono propri del “giudizio” di ammissibilità delle domande referendarie. Mi limito solo ad osservare che, forse, non sarebbe inopportuno che la Corte ci dicesse una buona volta, in modo chiaro e tondo, quali sono le ragioni che la inducono a siffatta presa di posizione.

La seconda attiene al merito della iniziativa processuale dei promotori. Francamente stupisce che questi ultimi non si siano avveduti della contraddizione nella quale sono caduti con il richiedere alla Corte di manipolare il dettato dell’[art. 37, comma 3, della legge n. 352 del 1970](#), nel senso di stabilire il “congelamento” automatico e *sine die* dell’effetto abrogativo prodotto dal *referendum* per il caso che, come qui, dovesse avere ad oggetto norme di legge costituzionalmente necessarie. Palesemente irragionevole è, infatti, attivarsi per la loro caducazione, sapendo che però questa non potrà aversi se non dopo che il legislatore avrà posto mano alla nuova disciplina della materia e, dunque, sapendo che nessuno può costringere *manu militari* le Camere riottose a far luogo all’attesa nuova regolazione (oltre tutto, ed a tacer d’altro, sopravvenendo la nuova regolazione, è chiaro che si ha comunque l’abrogazione della vecchia, risultando pertanto *inutiliter datum* l’effetto referendario...).

Ora, è vero che obblighi di *facere* possono aversi senza che ne sia garantita l’osservanza attraverso la predisposizione di misure sanzionatorie efficaci. Sta di fatto, però, che l’obiettivo avuto di mira dall’iniziativa referendaria resterebbe per l’istante (e chissà fino a quando...) non centrato per volontà degli stessi promotori.

Il vero è che alle leggi (*rectius*, norme) costituzionalmente necessarie mal si addice tanto il meccanismo in atto previsto dall’art. 37, cit., dell’eventuale rinvio per sessanta giorni della produzione dell’effetto abrogativo quanto l’altro immaginato dai Consigli regionali nella circostanza odierna. Non l’uno, che ovviamente non darebbe alcuna garanzia circa l’adempimento dell’obbligo suddetto da parte del legislatore; non l’altro che, a conti fatti, finirebbe con il contraddire lo scopo stesso della domanda referendaria, svuotandola di pratico significato. Una domanda, peraltro, dagli stessi promotori delegittimata, col fatto stesso della sua ipotizzata inammissibilità per difetto di una normativa di risulta autoapplicativa (come dire che il troppo stroppia ed a far troppe richieste si finisce con il perdere credibilità).

* Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista.

Certo, si potrebbe opporre che un *referendum* “congelato” ha pur sempre un suo innegabile significato, per un verso inducendo il legislatore a risvegliarsi dal suo annoso letargo e, per un altro verso, facendo da ostacolo alla confezione di una nuova disciplina di legge contraria al verso indicato dall’esito della consultazione popolare. Si tratterebbe, nondimeno, di un effetto apprezzabile al piano politico, ma inidoneo a superare le obiezioni da tempo avanzate in dottrina e fatte proprie dalla stessa giurisprudenza avverso l’eventuale assoggettamento delle leggi costituzionalmente necessarie a *referendum*.

Le cose, poi, ulteriormente si complicano ogni qual volta l’iniziativa referendaria dovesse avere ad oggetto, come nel caso odierno, una legge di delega della quale, in tesi, si punti a rovesciarne profondamente il senso complessivo o, come che sia, a farla oggetto di profonde innovazioni (accenno poi di passaggio alle non poche né lievi questioni di ordine teorico-pratico che solleva il criterio fatto proprio dalla Consulta nella circostanza odierna della “eccessiva” manipolatività del quesito che, per il fatto stesso di esporsi ad applicazioni sommamente incerte e non di rado divergenti, finisce con il dotare lo stesso giudice costituzionale di un margine di apprezzamento... *eccessivo*, spianando perciò la via ad un “giudizio” imbevuto di un tasso assai elevato, forse francamente insopportabile, di politicità).

Il fuoco della questione non sta – come, invece, in passato hanno ritenuto alcuni studiosi – nella (supposta) inidoneità delle leggi di cui all’art. 76 Cost. ad essere investite da domande referendarie. È il *mix* costituito dalla loro natura di atti bisognosi di ulteriore svolgimento normativo ad opera del Governo, e dal loro essere portatori di norme – se del caso – costituzionalmente necessarie (o, meglio, dall’averne un oggetto indefettibile), unitamente alla ipotizzata sospensione *sine die* dell’effetto abrogativo al quale dovrebbero andare soggetti, a dar vita ad *puzzle* irrisolvibile, ad un esito cioè comunque irragionevole. Perché è chiaro che, “congelato” l’effetto ablativo, il Governo si troverebbe davanti ad un bivio, senza peraltro che nessuna delle due vie astrattamente imboccabile possa essere utilmente percorsa.

E infatti.

Da un lato, venuta meno o, comunque, stravolta la disciplina di delega e sostituita da una nuova disciplina, il Governo non potrebbe comunque dare seguito a quest’ultima perché non ancora vigente.

Dall’altro lato, neppure però potrebbe dare seguito alla disciplina originaria (e ancora formalmente in vigore) perché contraria all’esito della prova referendaria. Dunque, il Governo si troverebbe obbligato a restare inerte, esponendosi peraltro in tal modo ad eventuale responsabilità politica (senza colpa...) ora in via istituzionale davanti alle Camere ed ora in modo diffuso davanti alla pubblica opinione. Sarebbe, insomma, davvero messo, innocente, in croce.

Il vero è che le norme costituzionalmente imposte – piaccia o no – si sottraggono (e *devono* sottrarsi), per loro natura, ad abrogazione “secca”, per mano delle Camere come pure del popolo legislatore, senza che possa immaginarsi alcun meccanismo correttivo del disposto della legge 352 in grado di spianare la via alla loro sottoposizione a *referendum* (altra questione, naturalmente, è poi quella relativa ai criteri con profitto utilizzabili al fine del riconoscimento delle norme stesse; ma, di ciò in altri luoghi).

Un ultimo rilievo. Confesso di non aver compreso il senso della linea difensiva tenuta dai Consigli regionali, nella parte in cui in sede di conflitto tra poteri, hanno ritenuto di non poter sollecitare la Corte a sollevare davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 37, cit., dal momento che sarebbe “virtualmente impossibile il rispetto delle – altrettanto – inderogabili scadenze temporali sulle quali è calibrato il procedimento referendario” (il riferimento è tratto dall’[ord. 9 del 2020](#), che riporta fedelmente il pensiero dei promotori sul punto). Di contro, quest’ostacolo non si avrebbe (e non si capisce perché) in sede di “giudizio” di ammissibilità del *referendum*.

Ora, i termini fissati dalla legge 352 sono – come si sa – stringenti (anche se, com’è noto, alcuni hanno ritenuto che possano considerarsi non perentori), ma se il conflitto fosse stato prospettato anzi

tempo, non sarebbe stato forse impossibile per la Corte definire la questione nel rispetto dei termini stessi, dopo essersi attivata quale giudice *a quo* (sempre che, appunto, si desse una disponibilità in tal senso e sempre che, ovviamente, la sede allo scopo utilizzata dovesse considerarsi adeguata).