

“UN TENTATIVO CORAGGIOSO MA IMPROPRIO PER FAR VALERE L'INCOSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE PER LE ELEZIONI POLITICHE” (E PER COPRIRE UNA “ZONA FRANCA” DEL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ)**

1. *Iniziativa della Cassazione e immobilismo del legislatore.* – 2. *Interesse ad agire nel giudizio a quo e incidentalità della questione di legittimità costituzionale.* – 3. *“Zone franche” del controllo di legittimità costituzionale e interventi “creativi” del giudice delle leggi.*

1. Iniziativa della Cassazione e immobilismo del legislatore

L'ordinanza di rimessione della Sez. I civile della Corte di Cassazione che solleva varie censure di legittimità costituzionale sulla vigente legge elettorale per le Camere del Parlamento costituisce per diversi motivi un evento di notevole rilievo, meritevole della massima attenzione. Davvero tempestiva e assai opportuna è stata perciò l'iniziativa di Fulco Lanchester che, convocando un apposito Seminario, ha offerto agli interessati l'occasione di discuterne “a caldo” e di confrontarsi sull'argomento in un interessante e partecipato dibattito.

Già ad una prima lettura, e prima ancora di considerare con la dovuta attenzione i suoi numerosi e rilevanti aspetti propriamente giuridico-costituzionali, e di indagarne i possibili esiti, si può notare una sua indiscutibile valenza positiva, quella cioè di rappresentare una concreta iniziativa di una autorità pubblica per incidere su problemi e quesiti ormai da tempo notori, ma lasciati incancrenire dalla totale incapacità di risolverli finora dimostrata dalle forze politiche. Ciò tanto più perché la gravità del perdurante stallo in cui viene abbandonato l'argomento è accresciuta dal ruolo sempre più incisivo del sistema elettorale delle Assemblee parlamentari in una situazione politica delicata come quella presente, anche per il suo intrecciarsi con le istanze di riforma delle istituzioni affidate ad un farraginoso ed anomalo procedimento di revisione della Costituzione, ancora in corso di elaborazione. L'ardita iniziativa della Corte di Cassazione, oltre che per avere portato alla ribalta una possibile soluzione del problema, ha anche il merito tutt'altro che trascurabile di sottoporre – sia pure oggettivamente e in via di mero fatto – alla spada di Damocle di una futura possibile pronuncia di illegittimità da parte della Corte costituzionale l'ormai intollerabile inconcludenza dei soggetti politici responsabili, inconcludenza che non si lascia neppure scalfire dai recenti *obiter dicta* delle sentenze nn.15, 16 del 2008 e 13 del 2012 e dalle parole del Presidente Franco Gallo nel corso della Conferenza-stampa nell'aprile 2013, diretti tutti a sollecitare un intervento riparatore del Parlamento di “aspetti problematici” della legge stessa¹.

Passando ora a considerare i profili propriamente giuridici dell'ordinanza, premetto che, data la brevità del tempo a disposizione, non mi soffermerò sui del resto ben noti argomenti a sostegno delle censure sul piano del merito della *quaestio*², ampiamente e da tempo dibattuti tra gli esperti e nella pubblica opinio-

* Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata [anzon@juris.uniroma2.it]

** Testo dell'intervento svolto in “Le Corti e il voto. Seminario sull'ordinanza di remissione della Corte di cassazione e le prospettive della innovazione elettorale in Italia”, Facoltà di Scienze Politiche, Roma, 12 giugno 2013, destinato ad essere pubblicato anche nei relativi atti.

¹ Sull'effetto di stimolo al legislatore concordano anche U. DE SIERVO, *Legge sul voto. Lo stimolo dei giudici*, in *La Stampa*, 18 maggio 2013 ed E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale. Un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, www.federalismi.it, 5 giugno 2013.

² Le censure sono molteplici : qui però, dato il taglio del mio intervento, alluderò ad esse, per brevità, come ad una unica e distinta questione. Su tali censure v. le considerazioni di U. DE SIERVO E. ROSSI, citati nella nota precedente.

ne. Intendo invece limitare l'attenzione al tema - preliminare e decisivo - della correttezza dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità da parte dell'ordinanza di rimessione, poiché (è superfluo notarlo) l'idoneità dello strumento giuridico utilizzato condiziona la stessa possibilità che simili censure siano ammesse all'esame della Corte Costituzionale.

Questo mio approccio – è bene precisarlo subito a scanso di equivoci – non nasconde né implica o una valutazione di inconsistenza delle accuse di incostituzionalità sulla legge stessa (quanto meno circa l'incongruità del premio di maggioranza), né presuppone, da un punto di vista di politica costituzionale, la condivisione della sua disciplina normativa. Al contrario, (ed anche senza giurare sugli effetti taumaturgici di sistemi elettorali diversi), sono convinta della necessità impellente di una sua sostituzione.

Tornando all'ordinanza, la Suprema Corte, proprio perché ben consapevole della delicatezza estrema dell'argomento e delle oggettive difficoltà dell'operazione, ha profuso un grande e meritorio impegno nel motivare anche sotto il profilo processualistico la propria iniziativa, dedicandosi a confutare una per una le possibili obiezioni.

Questo lodevole sforzo, tuttavia, non mi sembra che riesca a superare la "strettoia" del giudizio di costituzionalità rappresentata dalla necessaria "incidentalità" della *quaestio*³.

2. Interesse ad agire nel giudizio a quo e incidentalità della questione di legittimità costituzionale.

Per meglio affrontare il problema, mi sembra necessario partire dal presupposto che una cosa è l'esistenza dell'interesse ad agire nel giudizio *a quo*, altra cosa è la presenza del presupposto della incidentalità della *quaestio* ai fini della promozione di essa dinanzi alla Corte costituzionale. La verifica della prima – e cioè di un interesse conforme a quanto disposto dall'art.100 c.p.c. - resta di competenza del giudice del processo principale. Nel caso particolare, questo esame risulta effettuato con esito positivo, oltre che nelle precedenti istanze del giudizio ordinario, anche dalla Corte di legittimità, la quale (sub 3.1 mot.dir.) nega che si tratti, da parte dei ricorrenti, di un'azione pretestuosa, o meramente astratta o ipotetica, e riconosce l'esistenza del loro interesse a ricorrere, identificandolo con la rimozione di un pregiudizio già prodotto al loro diritto di voto (sì che l'azione da essi esperita dovrebbe ritenersi più che di accertamento mero, di accertamento costitutivo).

Non metto in discussione l'esattezza della conclusione della Suprema Corte, ma non posso fare a meno di manifestare qualche dubbio per il fatto che l'azione è proposta al di fuori di una concreta controversia sorta in occasione della applicazione della legge censurata e che dunque l'unico fine dell'azione stessa sembra quello della verifica e della rimozione di una (astratta?) lesione prodotta da una legge asseritamente incostituzionale: in altri termini, il *petitum* nel giudizio di accertamento sembra in realtà la sola proposizione del dubbio sulla costituzionalità della legge⁴. Ma, ripeto, sul punto è bene attenersi all'opinione maturata in sede di merito e ribadita dalla Corte remittente.

Del resto, distinta da questo problema è, come già detto, la ulteriore verifica dell'idoneità dell'ordinanza della Cassazione a instaurare correttamente il giudizio di costituzionalità della legge. Anche ammesso cioè che l'interesse ad agire nel processo *a quo* effettivamente esista, non è detto che la *quaestio* sia effettivamente rilevante in questo processo. Da tale prospettiva, a ben vedere, posto che per effettuare l'accertamento richiesto occorre applicare la legge elettorale del 2005, non si potrebbe negare l'esistenza della rilevanza della medesima legge nel processo principale e dunque in questo primo senso la rilevanza della questione relativa.

³ Non è inutile ricordare che l'azione di accertamento era stata proposta dinanzi al Tribunale di Milano da alcuni cittadini, avevano convenuto in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'interno, lamentando di non avere potuto – nelle elezioni politiche del 2006 e 2008 – e di non potere esercitare - nelle elezioni future - il proprio diritto di elettorato attivo nella sua pienezza a causa dei limiti imposti indebitamente dalla legge "porcellum". Sia il Tribunale, sia poi la Corte d'appello avevano ritenuto manifestamente infondate le censure formulate in relazione alla legge medesima. Di qui poi il ricorso per Cassazione nel corso del quale è stata adottata l'ordinanza di rimessione in esame.

Per le "strettoie" prodotte dall'incidentalità della questione cfr. per tutti G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 225 s.

⁴ Si sarebbe perciò in presenza di una *lis ficta* nel significato ristretto proposto da M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova 1984, 112, e cioè di una lite che pur coinvolgendo autentiche situazioni soggettive di singoli, ha per oggetto soltanto il dubbio di costituzionalità, sì che l'apertura del giudizio principale non vale che da mero espediente per ottenere l'accesso alla Corte, precluso a chi agisse in via diretta". Analogamente, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 195 s.

Il problema però, secondo me, non si esaurisce qui⁵. Infatti, occorre ancora chiedersi se la questione sollevata sia effettivamente *incidentale* nel senso che la futura pronuncia della Corte possa dispiegare effetti nel giudizio pendente dinanzi alla Cassazione, e cioè che a seguito di un eventuale annullamento della legge, la stessa Cassazione debba adottare un provvedimento ulteriore e conseguente necessario per realizzare la tutela del diritto dei ricorrenti e quindi, così definire il proprio giudizio.

La necessaria presenza di entrambi i requisiti per poter ritenere realmente “incidentale” la questione – distinzione tra *petitum* del processo *a quo* e *quaestio* di incostituzionalità, da un lato, e necessità di ulteriore decisione del giudice remittente per assicurare la realizzazione dell’interesse fatto valere in quel processo principale – è stata ripetutamente ritenuta da varie pronunzie della Corte Costituzionale, che la Cassazione puntualmente in gran parte ricorda⁶.

L’ordinanza ritiene di non discostarsi da questa giurisprudenza (sub 3.2.1), sostenendo che la questione di costituzionalità nel caso di specie non esaurirebbe la controversia di merito, poiché, a suo avviso non esisterebbe “coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito. Quest’ultima accerta l’avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale”.

L’argomentazione è sottile ma non fuga ogni dubbio, non essendo facilmente comprensibile in che senso la definizione del giudizio *a quo* “per il tramite” dell’annullamento della legge da parte della Corte costituzionale assicurerebbe alla Corte remittente uno spazio per realizzare la tutela del diritto leso che sia autonomo, più ampio e ulteriore rispetto all’annullamento medesimo: Infatti, mi pare che la “riespansione” del diritto asseritamente leso si produrrebbe come automatica conseguenza dell’annullamento del “*porcellum*” – e cioè dell’eliminazione dei censurati limiti che esso impone al diritto di voto – e che la pronuncia conclusiva del giudizio *a quo* sarebbe solo ricognitiva dell’effetto ripristinatorio già prodotto dalla sentenza costituzionale. Quanto poi in particolare all’interesse azionato dai ricorrenti nel giudizio principale, la stessa ordinanza (sub 3.1.1) lo identifica come quello “non tanto ...di sapere di non avere potuto esercitare (nelle elezioni già svolte) e di non poter esercitare (nelle prossime elezioni) il diritto fondamentale di voto in modo conforme a Costituzione, ma quello di rimuovere un pregiudizio che invero non è dato da una mera situazione di incertezza ma da una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un’attività ulteriore, giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali”.

Anche con queste precisazioni resta ancora problematico distinguere, sotto il profilo sostanziale e non meramente formalistico, tra questo *petitum* del giudizio *a quo* e l’accertamento sull’incostituzionalità della legge. In conclusione non si potrebbe con sicurezza escludere che lo stesso giudizio *a quo* si risolva effettivamente in un mero espediente per ottenere l’accesso alla Corte⁷ e che l’iniziativa della Cassazione si risolva davvero in una impropria azione diretta immediatamente contro la legge⁸.

⁵ Come del resto dimostra lo stesso *iter* argomentativo dell’ordinanza di rimessione (sub 3.2 mot.dir.) . Non condivido l’idea formulata problematicamente da A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 166 che in simili ipotesi di azioni di accertamento di diritti costituzionali sarebbe sufficiente arrestarsi alla constatazione della presenza nel giudizio di merito dei requisiti della legittimazione e dell’interesse. Infatti l’eccezione alla regola generale dell’incidentalità non avrebbe altro fondamento che quello della necessità di una più completa garanzia dei diritti costituzionali. Sul punto v. la critica esposta più avanti nel testo. Nel senso dell’opinione da me espressa – e cioè sul *non* assorbimento della rilevanza nell’interesse a ricorrere nel processo principale - cfr. invece la posizione di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit. 195.

⁶ Già la sentenza n.65 del 1964 dichiarava inammissibile la *quaestio* quando nel giudizio principale “Non vi è una domanda, e quindi una controversia di merito, che il giudice nell’ambito della propria competenza, sia chiamato a decidere, e nella quale, si inserisca in via incidentale la domanda relativa alla questione di legittimità costituzionale, ma l’istanza è unica, e muove direttamente e immediatamente, e quindi in via principale e non incidentale, a sollevare detta questione di legittimità”, precisando poi che per ritenere che la questione sia stata sollevata “nel corso di un giudizio” è necessario che tale giudizio “abbia un proprio oggetto e un proprio autonomo svolgimento: un proprio oggetto, vale a dire un *petitum* che sia separato e distinto dalla questione di costituzionalità e sul quale il giudice ordinario sia chiamato per competenza a decidere ..” I medesimi argomenti sono poi ripresi nelle successive decisioni (v. per es. n.92 del 1973, 256 del 1982, 241 e 291 del 1986, 127 del 1998), e meglio precisati specie nella sent.n.127 del 1998 e 17 del 1999: quest’ultima, in particolare, motiva l’inammissibilità della questione per il fatto che “si presenta impropriamente come azione diretta contro una legge, dal momento che l’eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte verrebbe a concretare di per sé la tutela richiesta al rimettente e ad esaurirla, mentre il carattere di incidentalità presuppone necessariamente che il *petitum* del giudizio nel corso del quale viene sollevata la questione non coincida con la proposizione della questione stessa; che, difatti, nel caso in esame, non è dato scorgere, una volta venute meno le norme censurate, quale provvedimento ulteriore dovrebbe essere emesso dal Commissario agli usi civici per rimuovere la denunciata turbativa a danno della Amministrazione ricorrente...”. Ancora in egual senso e con motivazione analoga sono poi anche le decisioni di inammissibilità nn.175 del 2003, 84 del 2006, 38 del 2009.

⁷ Per ulteriormente dimostrare l’incidentalità della questione da sollevare, l’ordinanza cita a sostegno la sentenza n.4 del 2000 della Corte Costituzionale. Ma questa pronuncia ritiene, è vero che l’impugnazione nel giudizio amministrativo di un atto per il solo vizio

Peraltro, simile impostazione sembrerebbe non convincere del tutto neppure lo stesso giudice a quo che la fa propria, come mi pare dimostrato per esempio dalla palese contraddizione che manifesta con l'argomento con il quale la stessa ordinanza (sub 1.1) – nel dichiarare infondato il motivo di ricorso sulla mancata motivazione del rigetto nel merito della domanda da parte della sentenza della Corte d'Appello – ritiene adeguatamente e implicitamente motivato tale rigetto dalla dichiarazione di manifesta infondatezza delle eccezioni di legittimità costituzionale della legge. Ciò, mi pare, altro non può significare, appunto, che la domanda rivolta al giudice civile e la censure di incostituzionalità coincidono.

3. “Zone franche” del controllo di legittimità costituzionale e interventi “creativi” del giudice delle leggi.

Ma, anche a volere considerare superate le incertezze ora rilevate, una ragione difficilmente contestabile di inammissibilità della questione deriva da un argomento ulteriore e diverso sul quale in definitiva fa assegnamento la Corte remittente – ad ulteriore riprova della sua scarsa convinzione della sua tesi sopra riferita – per giustificare l'ammissibilità della questione, l'argomento cioè dell'inaccettabilità dell'idea che dinanzi a lesioni dirette da parte del legislatore di “valori costituzionali primari” il meccanismo dell'incidentalità costituisca un ostacolo insuperabile alla rimozione di tali lesioni da parte della Corte costituzionale⁹. Insomma: dalla absurdità della carenza di garanzia si dovrebbe ricavare immediatamente la legittimazione di un anomalo accesso al giudizio di costituzionalità.

È, questo, l'argomento che, nel corso del seminario ha trovato molti sostenitori (tra i quali specialmente Gaetano Azzariti e Augusto Cerri), che ritengono proponibile la questione sul “porcellum” perché costituente, appunto, l'unica via di accesso alla Corte per far valere gli aspetti di incostituzionalità della legge elettorale.

Ora, a me sembra che la sola effettiva – e certo deprecabile – mancanza di tutela dei casi come quello di cui si discute non possa autorizzare la creazione di uno strumento processuale del tutto nuovo mediante una sentenza costituzionale.

A parte il fatto che ritengo indispensabile in principio la massima prudenza nel richiedere alla Corte interventi “creativi” privi di appigli testuali sicuri specie se derogatori di altre norme costituzionali¹⁰, le ragioni particolari che, nel caso di specie, mi persuadono dell'impraticabilità di questa operazione sono essenzialmente due.

Innanzitutto, se la Corte ammettesse e valutasse (sia pure limitatamente, come sembra, al caso di asserita lesione diretta di un “valore costituzionale primario”) una questione di costituzionalità promossa da un giudice con un'iniziativa equivalente - sostanzialmente- ad un ricorso diretto di costituzionalità, legittimerebbe l'utilizzazione del giudizio di legittimità costituzionale in modo difforme da quanto previsto da una legge costituzionale (art. 1 legge n.1 del 1948).

In proposito, mi pare non ben meditato l'auspicio – formulato qui soprattutto da Gaetano Azzariti e da Augusto Cerri – che la Corte muti il proprio precedente indirizzo sul punto a somiglianza di quanto ha fat-

di legittimità costituzionale non rende la *quaestio* inammissibile dinanzi alla Corte costituzionale, ma ciò perché al tribunale residuerebbe comunque, una volta annullata la legge-base, il potere di annullare l'atto amministrativo applicativo; quindi non smentisce il precedente indirizzo in tema di requisiti dell'“incidentalità”). Nel senso dell'inammissibilità della *quaestio* per la ragione sopra esposta, cfr. pure U. DE SIERVO, *op.cit.*

⁸ Per la particolare problematica, sotto questo aspetto, delle azioni di accertamento di diritti costituzionali v. S. CUPELLINI, *La fictio litis e le azioni di accertamento dei diritti costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1377 ss.

⁹ Si tratta del passo (sub 3.2.1) in cui dichiara che in tali ipotesi “l'esistenza nel nostro ordinamento di un filtro per l'accesso alla Corte costituzionale, che è subordinato alla rilevanza della questione di costituzionalità rispetto alla definizione di un giudizio comune, di certo non può tradursi in un ostacolo che precluda quell'accesso qualora si debba rimuovere un'effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari. Una interpretazione in senso opposto a dubitare della compatibilità del medesimo art.23 della legge n.87 del 1953 con l'art.134 Cost.”.

¹⁰ Lo stesso contrarietà ho manifestato commentando la sentenza n.1 del 2013 (*Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, e in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013) con la quale la Corte ha sancito prerogative “implicite” a vantaggio del Presidente della repubblica (si tratta del caso del conflitto di attribuzione sollevato da quest'ultimo contro la Procura della Repubblica di Palermo a proposito dell'utilizzazione di proprie intercettazioni). Anche ora una innovazione pretoria che al momento può essere valutata positivamente è suscettibile in futuro per una imprevedibile eterogenesi dei fini, essere utilizzata *in malam partem* ed avere perciò effetti lontani da quelli originari per i quali era stata pensata. In special modo in casi del genere non si dovrebbe dimenticare il valore garantista del testo normativo scritto.

to ampliando l'ambito di utilizzazione dei conflitti tra poteri dello Stato anche agli atti legislativi¹¹. Si può infatti obiettare che la possibilità della Corte di intervenire in modo "creativo" si presenta in modo assai diverso dei due casi perché mentre nel caso del conflitto interorganico contro atto legislativo non esiste una disposizione o norma costituzionale che escluda che la menomazione di attribuzioni costituzionali di un potere dello Stato possa consistere in un atto con forza di legge¹², nel caso del giudizio di legittimità costituzionale i modi di proposizione sono dettagliatamente fissati da norme costituzionali (oltre che dalla legge n.87 del 1953¹³) e dunque, a differenza dell'altro caso richiamato, un eventuale intervento innovativo della Corte nel senso auspicato dovrebbe avvenire a prezzo di una violazione di norme costituzionali.

Non si può immaginare un intervento così dirimpente¹⁴ sull'intero sistema della giustizia costituzionale a mezzo di una sentenza, che, introducendo una forma di ricorso diretto del giudice ordinario, trasformerebbe quest'ultimo in una sorta di pubblico ministero incaricato di perseguire l'interesse obbiettivo alla legalità costituzionale dell'ordinamento, in contrasto, come detto, con l'art.1 della legge costituzionale del 1948, che richiede in ogni caso un tasso di concretezza del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi¹⁵. Non si può con sentenza di accoglimento sia pure additivo - che non potrebbe certo "aggiungere" la necessaria disciplina processuale completa di presupposti, modalità e limiti - introdurre un nuovo percorso di accesso al giudizio di costituzionalità che spezzi il meccanismo della incidentalità. Anche la "fantasia" della Corte - invocata da Gaetano Azzariti nel corso del nostro dibattito - non potrebbe arrivare a tanto, restando preclusa ogni possibilità di introdurre discipline complesse e articolate, frutto di scelte plurime sui diversi modi possibili di rimediare alla "strettoia" (modifica dell'attuale disciplina del contenzioso elettorale, ricorso diretto individuale, *saisine parlementaire*, etc.), che debbono invece ritenersi di esclusiva spettanza della discrezionalità del legislatore costituzionale (art. 137 Cost.). Tutto ciò senza pensare agli effetti che l'esercizio di una simile "fantasia" potrebbe provocare, autorizzando in via di fatto una corsa senza regole idonee da parte dei giudici a instaurare via diretta giudizi di costituzionalità.

Naturalmente, non mi nascondo certo la gravità di questa carenza del sistema di giustizia costituzionale soprattutto perché verte, nel caso particolare, in tema di garanzia di diritti fondamentali (ma neppure quella di altre "zone franche"), né sono tanto ingenua da non raffigurarmi le difficoltà di rimediarmi a mezzo di interventi del legislatore costituzionale, considerata la notoria scarsa propensione di quest'ultimo ad attivarsi.

Tuttavia, in casi come questo, ritengo che più che rassegnarsi alla colpevole inattività delle forze politiche, occorra costringerle ad assumersi le proprie responsabilità, senza offrire loro la comoda strada di interventi della Corte costituzionale sui quali fare assegnamento senza impegnarsi "in prima persona", e senza prendersi cura delle ripercussioni anche gravi nell'intero sistema che tali interventi possono provocare ma che il giudice delle leggi, per la sua posizione istituzionale, non ha certo i poteri necessari per evitare.

¹¹ A partire dalla sent. n.161 del 1995 la Corte ha ritenuto ammissibile - sostanzialmente innovando ad un precedente orientamento giurisprudenziale e dottrinale (sent.406 del 1989) - un conflitto di attribuzione contro un atto legislativo (nel caso, un decreto legge) limitativo di un diritto politico fondamentale (dei promotori di un referendum abrogativo), basandosi essenzialmente sulla considerazione che, nel caso particolare la garanzia del diritto "verrebbe a risultare, se non compromesso, certamente limitato ove il controllo di costituzionalità dovesse ritenersi circoscritto alla sola ipotesi del sindacato incidentale", e successivamente, avrebbe trovato espressione in altre decisioni (Cfr. nn.480 del 1995 che ne hanno impostato in modo più rigoroso i presupposti e limiti di questi conflitti contro un atto legislativo).

¹² In questo senso G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 380, nonché l'ord.n.457 del 1999, la quale ultima si sofferma anche ampiamente sulle rispettive differenze e presupposti e in definitiva sulla compatibilità di questa impugnativa con il giudizio di costituzionalità in via incidentale, e quindi sulla mancanza di discrasie che tale uso del conflitto potrebbe determinare nel sistema complessivo di giustizia costituzionale.

¹³ La diversa via - suggerita implicitamente dalla stessa ordinanza di remissione - della previa auto-rimessione dinanzi a sé della questione di legittimità costituzionale dell'art.23 l.n.87- imputando solo a quest'ultimo la prescrizione dell'incidentalità - mi pare ancora più difficilmente percorribile, perché metterebbe la Corte dinanzi alla necessità non solo di smentire il precedente dell'ormai risalente dell' ord. n.130 del 1971 - successivamente mai rimesso in discussione e condiviso dalla dottrina prevalente (v. per es. V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 282, che ritiene una mera conseguenza, che discende pianamente dalla formula della legge cost. del 1948) - ma anche, per le ragioni esposte nel testo, circa la riserva al legislatore di sopprimere, modificare o integrare i modi di accesso ai giudizi di legittimità costituzionale.

¹⁴ Questo aspetto è stato evidenziato nel corso del Seminario anche da Pier Alberto Capotosti.

¹⁵ Così V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 282.