

Davvero inammissibile il referendum elettorale “parziale”? **La sent. n. 13/20120 della Corte costituzionale, tra “forma” e “sostanza”**

di Tommaso F. Giupponi

Sommario: 1. I fatti. Le differenze tra quesito totale e quesito parziale - 2. Le (scarne) motivazioni della Corte in relazione al secondo quesito: un'irragionevole parificazione argomentativa? - 3. L'ambigua (ir)rilevanza delle finalità intrinseche al quesito e della volontà del Comitato promotore, tra forma e sostanza del “giudizio di legittimità” del referendum. - 4. In conclusione. L'eclissi del referendum e l'allargamento di una zona d'ombra della giustizia costituzionale.

1. Con la sent. n. 13/2012, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i due quesiti referendari volti all'abrogazione (totale e parziale) della legge n. 270/2005, la quale a sua volta aveva modificato le previgenti disposizioni relative al sistema elettorale di Camera (d.P.R. n. 361/1957; d.lgs n. 536/1993) e Senato (d.lgs. n. 533/1993; d.lgs. n. 535/1993).¹ In linea generale, le motivazioni addotte per giustificare la decisione di inammissibilità offrono molteplici spunti di interesse (ed hanno già alimentato un vasto dibattito in dottrina),² anche in relazione alla loro controversa riconducibilità alla precedente giurisprudenza della stessa Corte. Tuttavia, in questa sede, si vuole offrire qualche considerazione in merito alle (scarne) argomentazioni che hanno portato il Giudice costituzionale a dichiarare l'inammissibilità del secondo quesito, quello parziale.

Qualche breve premessa. A differenza del primo quesito (che richiedeva espressamente l'abrogazione totale delle legge n. 270/2005), il secondo era stato formulato “isolando”, tra i diversi articoli e commi della legge in questione, solo quelli che avevano inciso sulla previgente disciplina elettorale di Camera e Senato, dichiarando espressamente l'abrogazione di specifiche disposizioni (nella gran parte dei casi accompagnata da una loro sostituzione con altre disposizioni), la loro modificazione o, infine, aggiungendo nuove disposizioni ai testi originari. Più nello specifico, di tali disposizioni si richiedeva l'abrogazione limitatamente ai singoli “alinea” che prevedevano l'abrogazione, sostituzione, modifica o aggiunta degli enunciati normativi in questione.³

Evidentemente diverse, quindi, apparivano la formulazione, la portata abrogativa e, conseguentemente, anche la finalità di tale quesito rispetto al primo. Se, infatti, all'eventuale approvazione del quesito totale sarebbe conseguita l'abrogazione di tutti gli

1 Per il dibattito sulla controversa ammissibilità dei quesiti referendari si vedano i contributi ospitati nell'apposita sezione del *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), con interventi di A. BARBERA, R. BIFULCO, A. CELOTTO, S. CERRERI, L. GENINATTI SATÈ, V. MARCENÒ, A. MELANI, A. MORRONE, A. PIZZORUSSO, E. PALUMBO, A. RUGGERI; nonché, ovviamente, la relazione introduttiva di P. CARNEVALE e tutti gli interventi al Seminario preventivo di Ferrara del 16 dicembre 2011 “*Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e riviviscenza delle leggi Mattarella?*”, in corso di pubblicazione.

2 Si vedano, tra gli altri, i contributi di A. PERTICI, *La Corte costituzionale conferma la propria giurisprudenza: quesiti referendari inammissibili se la normativa elettorale “di risulta” non è direttamente applicabile*, in www.gruppodipisa.it; A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di “riviviscenza” della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare?* In www.giurcost.it; M. RUOTOLO, *Un'inammissibilità annunciata*, in www.federalismi.it; L. TRUCCO, *Note minime sul “prima” e il “dopo” la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012 di inammissibilità dei referendum in materia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it. Sul punto, vedi anche il dibattito ospitato su www.osservatoriosullefonti.it, con interventi di P. CARNEVALE, C. FUSARO, S. MERLINI e A. MORRONE.

3 In questo modo riprendendo l'intuizione a suo tempo lanciata da M. LUCIANI nel suo intervento in occasione del Seminario di Astrid del 11 giugno 2007 “*Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*”, ora in AA.VV., *I referendum elettorali*, Firenze, 2007, pag. 61 ss.

undici articoli che compongono la legge n. 270/2005, la vittoria del secondo quesito avrebbe comportato la permanenza in vigore degli artt. 3, 7, 9, 10 e 11 della stessa legge. Tale constatazione, che può apparire meramente formale, appare invece rilevante di fronte ad una giurisprudenza costituzionale che, in relazione all'ammissibilità dei quesiti in materia elettorale, è da sempre incentrata sulla differenza tra quesiti abrogativi totali (inammissibili) e quesiti abrogativi parziali (ammissibili solo qualora fosse rinvenibile una normativa di risulta auto-applicativa).⁴

Con una peculiarità in più: la scelta, in questo caso, di incentrare la richiesta abrogativa non sui testi normativi disciplinanti organicamente le elezioni di Camera e Senato (i già citati "testi unici" del 1957 e del 1993), come avvenuto in occasione della precedente iniziativa referendaria del 2007, ma direttamente sulla legge del 2005 la quale (per ovvi motivi) non può essere considerata la sede esclusiva e principale della "legislazione elettorale" vigente. Tale scelta, come ben si può immaginare, è stata fatta nel tentativo di concentrare la volontà abrogativa sulle sole disposizioni che, da ultimo, hanno modificato il precedente sistema elettorale del 1993, considerato dai promotori comunque migliore dell'attuale perché maggiormente funzionale nell'ottica di una matura democrazia dell'alternanza, rispettosa del voto popolare.

Dunque, con particolare riferimento al secondo quesito, non si voleva abrogare totalmente l'intera legislazione elettorale vigente, ma solo alcune limitate disposizioni contenute all'interno dell'intervento di (parziale, anche se significativa) modifica legislativa approvato nel 2005. L'effetto derivante dall'abrogazione dei citati alinea, nell'intento dei promotori, sarebbe stato quello di far cadere gli enunciati che, espressamente, avevano a suo tempo disposto l'abrogazione, la sostituzione o la modificazione della legislazione elettorale, consentendo il ripristino della disciplina precedentemente vigente.

2. Come anticipato, la Corte costituzionale ha però dichiarato inammissibili entrambi i quesiti. Tuttavia, mentre in relazione al quesito totale le argomentazioni della Corte si ricollegano (non senza qualche ambiguità) alla sua precedente giurisprudenza in materia di referendum elettorali, con particolare riferimento all'inammissibilità di quesiti totali, e sono sostanzialmente incentrate sui profili connessi alla c.d. reviviscenza (esclusa comunque dal Giudice delle leggi in caso di abrogazione referendaria), in relazione al quesito parziale le motivazioni della Corte appaiono alquanto stringate e sembrano porre più di un problema interpretativo.

Punto di partenza del ragionamento del Giudice costituzionale è, come noto, la configurazione delle leggi elettorali come leggi "costituzionalmente necessarie", con particolare riferimento alla necessità di garantire il rinnovo, in ogni momento, degli organi costituzionali elettivi la cui costante operatività deve essere sempre garantita (in questo caso Camera e Senato).⁵ Alla luce di tali premesse, la Corte riafferma la consapevolezza

4 Sul punto, da ultimo, si vedano gli studi di M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, vol. I, t. II, Bologna-Roma, 2005; A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009; A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010.

5 Questo, in sintesi, appare anche il principale motivo per la dichiarazione di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 352/1970 prospettata dalla difesa del comitato promotore, dal momento 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" (con una sorta, però, di manifesta infondatezza condizionata dagli stessi presupposti di ammissibilità del referendum elettorale, e relativa alle conseguenze dell'eventuale accoglimento della questione piuttosto che costruita sull'asserito contrasto tra disciplina vigente e

che, di conseguenza, i quesiti referendari in materia elettorale scontano un'inevitabile grado di manipolatività, sostanzialmente considerato tollerabile alla luce della necessità di contemperare due principi, entrambi costituzionalmente fondati: la continuità degli organi rappresentativi della volontà popolare e la garanzia dell'esercizio dell'iniziativa referendaria da parte del corpo elettorale.

Ebbene, come noto, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito tale approccio in tutte le occasioni in cui si è dovuta pronunciare su quesiti relativi a leggi elettorali. Tuttavia, a partire dalla sent. n. 13/1999, la Corte ha meglio specificato (anche in relazione ai referendum elettorali) il limite della manipolatività possibile, sulla base di quanto aveva già affermato (in relazione a tutt'altra materia e vicenda) nella precedente sent. n. 36/1997. Secondo la Corte, infatti, è necessario che il quesito abrogativo miri ad estendere o a valorizzare un principio normativo già presente nell'ordinamento, senza arrivare a inserirne surrettiziamente uno del tutto nuovo ed estraneo alla disciplina oggetto di abrogazione; altrimenti, in questo caso, si tratterebbe di indebita trasformazione del referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost. in anomalo strumento propositivo, del tutto estraneo al nostro ordinamento costituzionale e, dunque, inammissibile.

Tuttavia tale (ulteriore) requisito deve essere letto insieme alla necessità di dover garantire la chiarezza, l'univocità e l'omogeneità del quesito, ispirato ad una matrice razionalmente unitaria, al fine di consentire all'elettore una scelta consapevole al momento del voto (principio presente sin dagli albori della tormentata giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo). In definitiva, allora, la scelta per l'ammissibilità o meno dei quesiti in materia elettorale può discendere dal maggiore o minore rilievo dato dalla Corte ad uno dei due requisiti.

Fin dalla sent. n. 47/1991 e con particolare evidenza nella sent. n. 32/1993, tuttavia, la Corte sembrava aver dato maggiore rilievo al secondo aspetto anche al fine di consentire, (finché possibile) l'espressione di uno strumento di democrazia diretta previsto dalla Costituzione. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, "è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di chiarezza, univocità e omogeneità del quesito e di una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative, sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole", pur nella evidente "diversità" del sistema elettorale previgente rispetto a quello derivante dall'abrogazione referendaria.⁶

Tale principio, per la verità, sembra essere stato ribadito anche di recente dalla sent. n. 15/2008, laddove la Corte ha affermato che "la perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce [...] una specifica caratteristica dei referendum elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi", nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo

parametro costituzionale invocato).

6 Particolarmente chiara, sul punto, appare ancora una volta la sent. n. 32/1993 sul sistema elettorale del Senato, secondo la quale "il fine intrinseco dell'atto abrogativo proposto e le conseguenze dell'abrogazione sono apprensibili con chiarezza e completezza [...]. Fine intrinseco è l'eliminazione del quorum del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario enunciato nella prima parte del comma; conseguenza dell'abrogazione è la sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77 seggi aggiuntivi (pari a circa il 25 per cento del totale di 315)".

da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente".⁷

A partire dal 1999, invece, la Corte ha iniziato a richiedere che anche il quesito in materia elettorale non miri a sostituire la normativa vigente con una disciplina "assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo" di creazione popolare, introducendo "statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di auto-integrazione normativa" (così, in particolare, la sent. n. 16/2008). Tuttavia, è lo stesso Giudice costituzionale ad essere consapevole della possibile contraddizione tra tale più recente indicazione e le precedenti decisioni in materia elettorale, laddove precisa che "l'espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente può essere più o meno intensa, a seconda del ruolo e della collocazione delle disposizioni, o frammenti di disposizioni, di cui si chiede l'abrogazione".⁸ Il punto, come è facilmente intuibile, sta allora tutto nell'interpretazione che si dà dell'accennata necessità di garantire una normativa di risulta pienamente applicabile attraverso le citate "forme di auto-integrazione" normativa.

Ebbene, sul punto la Corte (con particolare riferimento al primo quesito) sembra ora affermare qualcosa in più, sostenendo che l'unica forma possibile di auto-integrazione normativa sarebbe quella derivante dal ricorso ad una disciplina "compresente" o "co-vigente", in grado di colmare la lacuna creata dall'abrogazione.

Anche alla luce di tale ulteriore necessità, il Giudice delle leggi affronta quindi, più nello specifico, la questione relativa all'ammissibilità del secondo quesito, dedicando particolare attenzione al rapporto tra i singoli alinea oggetto di richiesta abrogativa e i relativi "sottotesti". Ebbene, secondo la Corte "la richiesta riguarda [...] solo le norme che prevedono o ordinano la sostituzione delle precedenti disposizioni, non quelle che a queste ultime si sostituiscono"; tuttavia "un *referendum* comporta [...], in caso di esito positivo, l'abrogazione di disposizioni, non di norme: esso produce la cessazione non dell'efficacia della norma *pro futuro*, ma della vigenza della disposizione". In questo caso, però, "l'eventuale abrogazione delle disposizioni che contengono gli ordini di sostituzione non implica anche l'abrogazione delle norme che sostituiscono o modificano quelle abrogate, mentre la volontà del legislatore si è espressa non solo con le prime (ossia gli alinea), ma anche – e principalmente – con le seconde (ossia i sottotesti)". In conclusione, il quesito parziale risulta inammissibile perché non "idoneo a realizzare l'effetto cui vorrebbe giungere perché, contraddittoriamente, non determinerebbe l'abrogazione proprio delle norme sostitutive della precedente legislazione elettorale", ma dei soli alinea.⁹

Ma siamo davvero sicuri che siano scindibili le sorti degli "ordini di sostituzione" da quelle dei c.d. sottotesti? Non si tratta, a ben vedere, di disposizioni così strettamente collegate da impedire che l'abrogazione delle prime non comporti anche il venire meno

7 Secondo il Giudice delle leggi, infatti, "nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente".

8 Rievocando anche il precedente del 1993: "questa Corte nel 1993 ha ritenuto ammissibile l'espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verifica – perché legata all'elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali –, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell'ablazione di un piccolo inciso, da quella maggioranza".

9 Infatti, prosegue il Giudice delle leggi, "i sottotesti, non espunti dall'ordinamento, in molti casi avrebbero essi stessi – per il proprio contenuto oggettivo, incompatibile con le norme precedenti – efficacia abrogativa, mentre, nei rimanenti casi, sarebbero di difficile interpretazione, potendo così produrre effetti inconciliabili con l'intento referendario. Ne discende l'assenza di chiarezza del quesito non solo perché non è evidente quali norme gli elettori siano in concreto chiamati ad abrogare con il *referendum*, ma anche perché l'effetto abrogativo prodotto dalla eliminazione degli alinea è di difficile interpretazione". Inoltre, "quand'anche si ritenesse che sia gli alinea sia i sottotesti siano oggetto di abrogazione referendaria, il quesito presupporrebbe la reviviscenza della legislazione elettorale precedente alla legge n. 270 del 2005 e sarebbe perciò inammissibile per le stesse ragioni precisate con riguardo al primo quesito".

delle seconde, essendo state rimosse le disposizioni che, a suo tempo, avevano comportato le singole modifiche normative? Sul punto, a dire il vero, la citata differenza tra il piano delle disposizioni (l'unico sul quale si manifesterebbe l'abrogazione referendaria) e quello delle norme sostitutive non appare risolutivo, laddove l'abrogazione degli enunciati contenenti gli ordini di sostituzione sembra, in ogni caso, far venire meno anche il loro contenuto normativo, rinvenibile appunto nella volontà di sostituire la disciplina previgente con la nuova. Venute meno le disposizioni a suo tempo adottate (gli alinea), strumenti che hanno consentito l'inserimento nell'ordinamento delle singole modifiche citate, dovrebbero quindi venire irrimediabilmente meno anche le norme a suo tempo introdotte (i sottotesti).

Tutto risolto? Ovviamente no, dal momento che, per la prima volta in modo così stringente, la Corte chiede ora che la necessaria auto-applicabilità della normativa di risulta sia assicurata tramite il ricorso ad una disciplina "compresente" o "co-vigente" rispetto a quella oggetto di abrogazione. Tuttavia, mentre è evidente che il requisito della "co-vigenza" fosse di difficile soddisfazione in caso di successo del quesito parziale, quello della (più generica e sfumata) "compresenza" avrebbe potuto portare forse a soluzioni diverse, rimanendo comunque traccia della disciplina abrogata nel 2005 proprio all'interno delle (vigenti) norme sostitutive, modificative o abrogative. Dunque, rispetto alla meno rigorosa declinazione delle necessarie forme di "auto-integrazione" dell'ordinamento individuate finora dalla Corte, si sarebbe potuta argomentare la presenza di tracce normative della disciplina a suo tempo modificata, rinvenendole proprio negli alinea, anche se attraverso una forte valorizzazione delle reali finalità del quesito referendario, altre volte prese in seria considerazione dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sia sul piano oggettivo che, a volte, sul piano soggettivo).

3. Quali erano, però, le finalità del quesito referendario? Come già anticipato, secondo il Giudice costituzionale "le due richieste referendarie" avevano "lo stesso fine: l'abrogazione della legge n. 270 del 2005 allo scopo di restituire efficacia alla legislazione elettorale in precedenza vigente". Tuttavia, come abbiamo cercato di mettere in evidenza, la differenza tra i due quesiti è immediatamente percepibile, non solo sul piano formale, ma anche sul piano delle stesse finalità. Non è un caso, allora, che la stessa Corte debba ammettere che "tale obiettivo [...] è perseguito con tecniche diverse: il primo quesito propone l'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005; il secondo quesito propone, invece, l'abrogazione delle più significative disposizioni della medesima legge, così da configurare, *sostanzialmente*, un effetto abrogativo totale".

A questo punto, però, si apre un duplice ordine di problemi: 1) la Corte sta argomentando sul piano squisitamente formale (come sembra fare, chiaramente, in tutta la decisione in commento e, per quanto ci interessa, con particolare riferimento alla distinzione tra "alinea" e "sottotesti") o è attenta anche ad aspetti più sostanziali?; 2) in questo secondo caso, per quale motivo non ha valorizzato le finalità e gli obiettivi dei quesiti referendari, così come palesati anche attraverso l'intenzione dei promotori, più volte presi in considerazione in occasione di precedenti giudizi di ammissibilità, anche a discapito di aspetti di tipo strettamente formale?¹⁰

Senza ripetere cose assai note, e nonostante le ripetute affermazioni da parte della stessa Corte costituzionale, è stata in alcune occasioni particolarmente evidente la tendenza del giudizio di ammissibilità a trasformarsi in una sorta di "giudizio di legittimità"

10 Da ultimo, su questi problemi, si vedano le considerazioni di C. CARUSO, *Tra ragione e volontà: considerazioni su principio abrogativo, intenzione del Comitato promotore e ripristino per via referendaria del Mattarellum*, intervento al citato Seminario preventivo di Ferrara del 16 dicembre 2011, "Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e riviviscenza delle leggi Mattarella?" in corso di pubblicazione.

degli esiti referendari.¹¹ Tale tendenza, non priva di inconvenienti, si è manifestata soprattutto nell'ambito delle decisioni che hanno valorizzato alcuni dei c.d. limiti impliciti all'ammissibilità del referendum, a partire dalla nota sent. n. 16/1978. Ciò, più nello specifico, è avvenuto il più delle volte in riferimento al requisito dell'omogeneità e alla controversa categoria delle leggi costituzionalmente necessarie.

Come noto, l'omogeneità richiede la coerenza e non contraddittorietà dei quesiti referendari, i quali devono essere formulati in modo semplice e chiaro, in modo che sia percepibile agli elettori il "fine intrinseco dell'atto abrogativo".¹² Successivamente, tale evidente, intrinseca finalità dell'abrogazione si è trasformata in idoneità del quesito al raggiungimento dello scopo, sempre più declinata in chiave "soggettiva" e quindi sostanzialmente connessa alle intenzioni del Comitato promotore.¹³ In questo modo, però, l'omogeneità, da requisito connesso alla richiesta oggettivamente considerata, si è lentamente trasformata in una sorta di giudizio preventivo quanto alla coerenza dei suoi possibili esiti. Tale tendenza, in ogni caso, si è inserita nell'ambito della già citata giurisprudenza che, in relazione alle leggi costituzionalmente necessarie, ha progressivamente richiesto l'esistenza di una normativa di risulta auto-applicativa, al fine di garantire le già citate forme di auto-integrazione da parte dell'ordinamento, volte a colmare le lacune prodotte dall'abrogazione parziale (nesso che risulta particolarmente evidente, come abbiamo già visto, proprio in materia elettorale).

Ebbene, anche da ultimo e in relazione a quesiti in materia elettorale, la Corte, dopo aver ribadito che la finalità del referendum è solamente quella "che si manifesta nel quesito in sé" eventualmente "reso più comprensibile dal titolo attribuito [...] dall'Ufficio centrale", ha però dichiarato ammissibili i referendum al centro della sent. n. 15/2008 perché coerenti con il fine dei promotori, volto a "rafforzare [...] il processo di integrazione politica e [...] ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare, fonte di instabilità dei governi e di inefficienza legislativa", riconoscendo un ruolo decisivo proprio alle finalità e alle intenzioni del Comitato. Dunque, anche se non mancano decisioni ispirate ad una lettura più oggettiva e meno dinamica delle finalità intrinseche dei quesiti referendari,¹⁴ in molte occasioni la Corte, al fine di individuare le finalità incorporate dallo stesso quesito proposto, ha dato rilevanza a quell'intenzione dei promotori che, nella decisione in commento, non sembra invece assumere alcun particolare rilievo.

Tuttavia, un inciso della sent. n. 13/2012 appare particolarmente significativo. Quando la Corte "parifica", quanto agli obiettivi, i due quesiti abrogativi,

11 Sul punto sia consentito un rinvio a T.F. GIUPPONI, *Il "giudizio di legittimità" del referendum e i limiti al legislatore*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, pag. 307 ss.

12 In questo senso, ad es. la sent. n. 29/1987, secondo la quale "come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una ratio altrettanto puntuale. Il quesito referendario è dotato di siffatta ratio quando in esso sia incorporata l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo".

13 Si vedano, ad es., le sentt. nn. 35/2000, 36/2000, 37/2000, 40/2000, 43/2000, 41/2003, 42/2003, 43/2003 e 44/2003. Ciò ha portato ad affermare chiaramente che "nella ricostruzione dell'esito referendario prevale il profilo soggettivo piuttosto che quello oggettivo ricavabile dalle disposizioni inserite nella domanda referendaria" (così A. MORRONE, *Un istituto referendario che non c'è*, in *Quad. cost.*, 2003, pag. 385).

14 Cfr., da ultimo, la sent. n. 27/2011, secondo la quale "la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'intento dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori [...] ma esclusivamente dalla finalità incorporata nel quesito. Cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento". Tuttavia, anche in questa occasione, il riferimento all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento apre ad una prospettiva in qualche modo dinamica, volta ad analizzare in sede di giudizio di ammissibilità l'eventuale l'impatto dell'abrogazione sull'ordinamento vigente.

sembra infatti stigmatizzare l'assenza di ogni riferimento negli stessi della normativa che i promotori avrebbero intenzione di ripristinare.¹⁵ Sorge, allora, un dubbio: sarebbe bastato dichiarare la volontà di ripristinare la normativa elettorale del 1993 per superare, sul punto, le obiezioni della Corte? Ma, allora, le intenzioni e le finalità dei promotori devono essere prese in considerazione o meno? E, infine, il giudizio di ammissibilità del referendum è un giudizio meramente formale e, per così dire, in negativo o, volto com'è ad incidere sull'esercizio di un diritto costituzionale, deve essere attento alle finalità sostanziali del quesito, così come manifestate dai promotori?

4. La decisione n. 31/2012, quindi, appare una sentenza complessa e non priva di alcune contraddizioni interne, con particolare riferimento alle motivazioni addotte a sostegno dell'inammissibilità del quesito parziale. Tuttavia, ancora una volta, essa dimostra come la giurisprudenza costituzionale sui referendum, con particolare riferimento a quelli in materia elettorale, sia di difficile ricostruzione entro binari di coerenza e sistematicità, avendo subito nel corso degli anni diverse accelerazioni e brusche frenate.

Volto, come noto, a garantire uno specifico intervento diretto del popolo sovrano all'interno delle dinamiche rappresentative, l'istituto referendario è stato guardato a lungo con sospetto dalle forze politiche, e ad esso è stata data tardiva attuazione solo in un momento in cui sembrava essere utile ad una parte del sistema politico.¹⁶ In ogni caso, a più di quarant'anni dalla sua concreta attuazione, l'istituto referendario ha inciso significativamente sull'evoluzione del nostro ordinamento politico e costituzionale, anche se di esso in alcuni casi si è ampiamente abusato.¹⁷

Da questo punto di vista, come noto, il referendum abrogativo vive da tempo una crisi evidente, dimostrata anche dall'ormai costante mancanza del raggiungimento del quorum che, a parte l'eccezione del 2011, è sempre fallito a partire dalla massiccia tornata del 1997. Sul punto, senza alcun dubbio, sembra aver influito anche la sensazione diffusa tra il corpo elettorale di un mancato rispetto, da parte del Parlamento, dell'esito positivo di importanti quesiti referendari (si pensi solo alle vicende connesse alla disciplina del finanziamento pubblico dei partiti, o alla "morte" e "resurrezione" del Ministero dell'agricoltura).

Sullo sfondo, più in generale, rimane il problema del delicato equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa nel nostro ordinamento costituzionale il quale, come noto, pur generalmente ispirato ai canoni della seconda, prevede alcuni istituti tipici della prima tra i quali, in particolare, proprio il referendum abrogativo. Senza voler riprendere i termini di un dibattito così ricco e complesso, sembra però potersi affermare che tra democrazia rappresentativa e istituti di democrazia diretta non sia rinvenibile una sorte di genetico e quasi insuperabile contrasto, dal momento che entrambi, nella formazione dell'indirizzo politico di una società pluralistica, concorrono ad alimentare il circuito democratico-rappresentativo.

La sovranità, ex art. 1 Cost., spetta certamente al popolo, ma i concreti strumenti del suo esercizio sono previsti, disciplinati, e quindi limitati, in Costituzione. Essi, nel complesso, contribuiscono a formare la nostra democrazia pluralista, e fanno in questo senso venir meno il problema teorico se una manifestazione di sovranità possa, giuridicamente, essere ritenuta di per sé preponderante sull'altra, a causa della sua generalità e non eccezionalità o a causa del suo eventuale *surplus* di legittimazione

15 La Corte, infatti, sottolinea che l'obiettivo dei promotori appare "non espressamente indicato nei quesiti, in cui non vi è alcuna menzione della normativa che essi mirano a ripristinare".

16 Le vicende della quasi contestuale approvazione della legge 352/1970, con il sostegno della DC, e della legge sul divorzio (n. 898/1970) sono alquanto note e non meritano qui di essere ricordate.

17 Per una ricostruzione dell'incidenza del referendum sul sistema politico-istituzionale italiano si veda A.

BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

democratica.

Tale prospettiva, in ogni caso, richiede che il rapporto tra le due forme di manifestazione della sovranità debba potersi ritenere, con le debite ponderazioni, ragionevolmente paritario, in modo che, da un lato, sia pienamente assicurata ai cittadini firmatari del quesito la più ampia possibilità di sottoporre il quesito al corpo elettorale (fermi i limiti di ammissibilità di cui all'art. 75 Cost.); e che, dall'altro, sia possibile individuare efficaci strumenti di tutela delle procedure e degli esiti referendari. In questo senso, come noto, si è in parte mossa nel tempo la stessa Corte costituzionale, la quale ha garantito, ad esempio, la possibilità per il Comitato promotore di rivolgersi al Giudice delle leggi in pendenza delle procedure referendarie, con particolare riferimento alla possibilità di sollevare conflitto di attribuzione.

Tuttavia, e più in generale, la più recente giurisprudenza in materia di ammissibilità dei referendum elettorali rischia di rappresentare un passo indietro anche rispetto ai pur problematici e non definitivi precedenti della stessa Corte costituzionale. Quali, infatti, le reali possibilità di incidere sull'attuale disciplina elettorale (anche a prescindere dai suoi supposti vizi di costituzionalità) al di fuori dell'ordinario circuito politico-parlamentare? Come noto, le difficoltà di un accesso alla giustizia costituzionale in materia elettorale sono evidenti (e, in ogni caso, particolarmente improbabile è l'ipotesi di una declaratoria di incostituzionalità della disciplina elettorale vigente). L'unica possibilità di intervenire in materia è lo strumento referendario, posto sotto la custodia della stessa Corte. Tuttavia, con la sent. 13/2012, la già citata zona d'ombra sembra correre il rischio di trasformarsi in una vera e propria zona franca della giustizia costituzionale, forse definitiva dimostrazione della crisi che l'istituto referendario sta vivendo nel nostro ordinamento.