

Habemus diem.
“Minima moralia” su tempo, referendum, legge e legalità offesa

di Paolo Carnevale
 (5 maggio 2009)

SOMMARIO: 1. La data di svolgimento del referendum secondo il sistema della legge n. 352 del 1970 – 2. La legge in deroga per i soli prossimi referendum elettorali: i rilievi circa la sua natura provvedimentale – 3. La legge in deroga per i soli prossimi referendum elettorali: l'opaca vicenda in cui si colloca – 4. Il problema della legittimità costituzionale dello slittamento.

1. *La data di svolgimento del referendum secondo il sistema della legge n. 352 del 1970.* La *querelle* sulla determinazione della data in cui svolgere la consultazione popolare referendaria non è certo nuova in Italia; anzi, si può ben dire che si tratti di questione ricorrente nell'agenda politica del nostro Paese, sin a far tempo dal primo storico *referendum* abrogativo della nostra storia repubblicana: quello sul divorzio, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale nel gennaio del 1972 e poi celebrato circa due anni dopo nel maggio del 1974. L'importanza del problema è testimoniata dal fatto che non ne è restato indenne neppure il *referendum* costituzionale, nelle due occasioni – nel 2001 e nel 2006 – in cui il popolo è stato chiamato a pronunciarsi su una legge di revisione costituzionale approvata dalle Camere. Non sono mancate prese di posizione di Supremi collegi, né ha difettato l'interesse della dottrina che, non di rado su diretta sollecitazione delle vicende politiche, ha dedicato al tema della data del *referendum* specifici contributi.

Del resto, non ci vuole molto a comprendere il rilievo strategico essenziale che la questione del tempo della decisione e, quindi, del *quando* viene ad assumere in politica e, in conseguenza, l'attenzione che ad essa dedica quella branca del diritto che si trova ad operare a più stretto contatto con essa, vale a dire il diritto costituzionale. Rilievo che, nel caso del *referendum* abrogativo, risulta ulteriormente enfatizzato dal fatto che la consultazione popolare ex art. 75 della Costituzione richiede, ai sensi dello stesso art. 75, il concorso della maggioranza degli aventi diritto per la validità del responso del corpo elettorale; concorso sul quale la collocazione temporale della consultazione è in grado di esercitare una certa influenza.

Invero, è ben per questo che il legislatore del 1970, pur volendo mantenere margini di agibilità ai decisori politici (e, segnatamente, al Governo), ha inteso perimetrare la scelta della data del *referendum* all'interno di una finestra temporale predeterminata, statuendo in particolare che «il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il referendum, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno» (art. 34, comma 1). Mentre il termine iniziale di decorrenza dell'intervallo è stato prescelto in relazione alla tempistica del procedimento referendario – secondo cui la fase dei controlli sulla iniziativa referendaria deve necessariamente concludersi con la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale dichiarativa della sua ammissibilità, entro il 10 febbraio dell'anno successivo a quello di richiesta – quello finale trova la sua ragione evidente nella necessità di evitare che, approssimandosi il periodo estivo, il rischio della mancanza del *quorum* di validità risulti davvero eccessivo.

L'unica eccezione alla possibilità che il *referendum* si svolga nella predetta finestra temporale collocata nell'anno seguente a quello di presentazione della richiesta è prevista dallo stesso art. 34, secondo e terzo comma, ove si dice che nel caso di «anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende

automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse. I termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione».

Come si sa, è proprio quanto accaduto al triplice *referendum* elettorale, della cui data di svolgimento si sta discutendo in queste settimane, che, già indetto per il giorno 18 maggio dello scorso anno, non si è potuto svolgere per l'intervenuta cessazione anticipata della legislatura, con conseguente sospensione dei termini procedurali, che sono ripresi a decorrere dal 15 aprile 2009.

Orbene, per quanto riguarda la scelta della domenica in cui svolgere la consultazione popolare – decisione formalmente imputata al Capo dello Stato, chiamato ad indire, ma sostanzialmente rilasciata alla determinazione governativa – ed una volta esclusa la possibilità di accorpate, in unica tornata da tenersi domenica 7 giugno, le elezioni europee con il *referendum* – accantonamento, questo, sulle cui ragioni mi soffermerò incidentalmente più avanti – sono state formulate, in sede politica, diverse ipotesi.

Quella rimasta in campo e concretamente perseguita – come è ormai noto – è la celebrazione dei *referendum* in data 21 giugno, in abbinamento al turno c.d. di ballottaggio delle elezioni amministrative.

2. *La legge in deroga per i soli prossimi referendum elettorali: i rilievi circa la sua natura provvedimentale.* A tal fine è stata predisposta una specifica iniziativa legislativa resa necessaria per derogare alla già ricordata previsione dell'art. 34 e consentire lo svolgimento del *referendum* "fuori finestra". Il tenore del disposto normativo di apertura è il seguente: «I referendum previsti dall'art. 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2009 sono indetti per una domenica compresa tra il 15 aprile e il 30 giugno del medesimo anno». La legge in parola – n. 40 del 2009 – è stata definitivamente approvata dal Senato martedì 28 aprile, col consenso (quasi) generale, in pari data promulgata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del giorno successivo, concludendo un *iter* di non più di 5 giorni (che sarebbero stati ancor meno, se non vi fosse stata la pausa della festività del 25 aprile).

A questo proposito, mette conto rilevare che un caso di deroga alla tempistica referendaria fissata dalla legge n. 352 del 1970, disposto per singola consultazione referendaria, si è già registrato. Con legge n. 332 del 7 agosto 1987 (titolata proprio: "Deroghe alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di *referendum*") si dispose, infatti, che, limitatamente ai *referendum* già indetti in quell'anno e sospesi per effetto dell'anticipato scioglimento delle Camere, i termini del procedimento referendario, anziché dal 365° giorno dallo svolgimento delle elezioni, riprendessero «a decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore della [...] legge» (art. 1, comma 1). In conseguenza di ciò si prevede, altresì, che la data di convocazione degli elettori dovesse cadere «in una delle domeniche comprese tra il 15 ottobre e il 30 novembre 1987».

Nonostante le apparenti assonanze – in ambo i casi si tratta di *referendum* sospesi, si prevede uno svolgimento al di fuori dell'arco temporale ex art. 34, primo comma, l. n. 352 e si dà luogo ad una normativa *una tantum* – evocare, tuttavia, la legge del 1987 come precedente su cui appoggiare la decisione attuale di far slittare i *referendum* elettorali nella seconda metà di giugno è davvero poco convincente. Ciò in quanto, la scelta fatta a suo tempo fu ordinata allo scopo, non certo di recare pregiudizio, bensì al contrario di favorire il diritto dei promotori alla celebrazione del *referendum*, mercé l'abbreviazione del termine annuale di sospensione previsto dal terzo comma dello stesso art. 34; mentre oggi la deroga prestata al meccanismo dei tempi imposto dalla legge n. 352 sarebbe, invece, di segno opposto, comportando uno slittamento *ulteriore* dello svolgimento dei *referendum* rispetto a quanto imposto dal blocco annuale. In sostanza,

ciò che si volle nel 1987 ridurre, qui si vorrebbe addirittura amplificare: al *favor* si sostituirebbe il *detrimentum referendum*.

La ragione per cui, invece, la “leggina” che il Parlamento ha appena approvato e quella del 1987 dovrebbero restare solidalmente accomunate è nell’essere oggetto di un identico giudizio di biasimo, da formularsi per tutte le espressioni di potere legislativo che, in luogo di disciplinare processi decisionali destinati, oltretutto, a metter capo a determinazioni normative, si limitano a provvedere *singulatim*, ponendo regole per fattispecie individua. Per usare le parole – molto più autorevoli delle mie – di un ex Presidente della Corte costituzionale e prestigioso costituzionalista, come Gustavo Zagrebelsky, si tratta di un modo di procedere, stimolati da interessi concreti, che presenta «il diritto – e particolarmente quello in materia costituzionale – non come *regola* degli interessi politici, ma come *strumento* della loro affermazione».

Il fatto che un simile atteggiamento del legislatore possa avvenire sotto l’egida di un vasto accordo delle forze politiche nulla cambia, anzi semmai rafforza la gravità del giudizio.

E la gravità – si badi bene – non dipende soltanto dal carattere assolutamente provvedimentale e congiunturale dell’intervento normativo, ma nel perverso matrimonio tra questo e la disciplina di un procedimento decisionale, vale a dire nella trasformazione della regola *sul decidere* (in astratto) in regola *della decisione* (in concreto). Il che – si noti incidentalmente – trattandosi di decisione di rango normativo, richiama, una volta di più, l’attenzione sull’importanza ed il rilievo pratico della battaglia per il riconoscimento di uno statuto teorico differenziato alla norma sulla produzione, il cui regime giuridico – come ammoniva, ad esempio, Franco Modugno già all’epoca della legge costituzionale n. 1 del 1997 – dovrebbe caratterizzarsi per la tendenziale irrinunciabilità della normatività *quoad substantiam*. Riconoscimento che, però, ad oggi trova moltissime resistenze fra giuristi ed operatori giuridici.

Invero, il caso che qui ci occupa si presenta particolarmente allarmante.

3. *La legge in deroga per i soli prossimi referendum elettorali: l’opaca vicenda in cui si colloca.* Secondo quanto già rilevato, la sospensione annuale dei termini procedurali per gli attuali *referendum* elettorali è cessata il 14 aprile scorso, con conseguente ripresa della decorrenza degli stessi a partire dal giorno successivo. Anche a stare al noto parere del Consiglio di Stato del 24 febbraio 1973, secondo il quale durante il periodo di sospensione non potrebbe essere adottato il decreto presidenziale di nuova fissazione della data di svolgimento della consultazione popolare, trattandosi di atto essenziale del procedimento, già dal giorno 15 aprile sarebbe stato comunque possibile procedere alla determinazione della nuova data da parte del Governo e, immediatamente dopo, alla sua formalizzazione da parte del Presidente della Repubblica. Atteso, poi, il termine inderogabile di 34 giorni dalla indizione, richiesto dall’art. 52 della legge n. 352 – mercé rinvio alla previsione dell’art. 2 della legge 4 aprile del 1956 n. 212 – per assicurare adeguati spazi di propaganda elettorale ai partiti, gruppi politici e promotori – in sostanza, la campagna elettorale referendaria – la tempestiva fissazione della data avrebbe portato a far svolgere i *referendum* a partire da domenica 24 maggio. In pratica, sarebbero state disponibili ben quattro domeniche all’interno della finestra temporale legislativamente imposta e, in particolare, ben due prima della data stabilita per le elezioni europee ed amministrative del 6 e 7 giugno, il cui congiunto celebrarsi con i *referendum* ha tanto fatto discutere.

Non solo, come già detto, l’estrema velocità del procedimento di approvazione ha fatto sì che la legge n. 40 sia stata approvata ancora in presenza della possibilità di esperire i *referendum* nei tempi previsti dalla legge n. 352. Anzi, a voler essere pignoli, al

momento di inizio del suo *iter* parlamentare sarebbe stato ancora possibile indire i *referendum* per ben tre domeniche della “finestra”: 31 maggio, 7 e 21 giugno.

A rendere ancora più opaca la vicenda sta, poi, l’inattesa decisione del Governo, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 23 aprile scorso, di individuare «il 14 giugno prossimo (con proseguimento nella giornata del lunedì seguente) quale data da proporre al Capo dello Stato, in base alla legislazione vigente, per lo svolgimento delle operazioni di voto per i referendum abrogativi in materia elettorale» (cfr. il comunicato del Governo, pubblicato sul sito ufficiale dello stesso).

Quindi, l’entrata in vigore della leggina sullo slittamento dei tempi per la indizione dei *referendum* sarebbe potuta avvenire già ad indizione effettuata nel rispetto di quanto previsto dalla legge n. 352, onde l’utilizzazione della nuova disciplina derogatoria avrebbe supposto la revoca del primo decreto presidenziale di indizione, una nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri con proposta di fissazione della nuova data del 21 e un nuovo decreto presidenziale di indizione.

Insomma, un singolare balletto di “dire” e “disdire”, in cui il “dire” sarebbe stato assunto già nella consapevolezza della sua negazione, ed il cui effetto sarebbe stato dar vita ad una bizzarra circostanza di pluri-indizione che avrebbe aperto non pochi interrogativi.

Che, peraltro, il Governo – come si evince da alcune dichiarazioni risultanti da organi di informazione – sia stato spinto ad anticipare i (nuovi) tempi della (nuova) legge dalla preoccupazione di rispettare i termini previsti dalla legge n. 352 e da esigenze di tipo “cautelativo”, è cosa assai dubbia. I termini cui si allude, invero, sono in realtà da declinare al singolare: si tratta, come detto, soltanto del termine di 34 giorni di cui all’art. 52 della legge sul *referendum*. Ciò, in quanto l’ulteriore termine di 40 giorni per la consegna dei certificati elettorali è caduto con il venir meno dell’art. 18 della stessa legge che lo prevedeva, in conseguenza dell’entrata in vigore del d.P.R. n. 299 del 2000 che ha introdotto la tessera elettorale; mentre i termini previsti dall’art. 15 per il *referendum* costituzionale – svolgimento fra il 50° e 70° giorno dall’indizione – risultano, nonostante diverse prospettazioni dottrinarie, chiaramente inapplicabili al *referendum* abrogativo, stante l’assoluta incompatibilità crono-strutturale dei rispettivi procedimenti.

Ebbene, tornando al termine ex art. 52, va sottolineato che, prescegliendo la data del 14 giugno, il suo rispetto avrebbe consentito di indire i *referendum* entro la prima decade di maggio, quindi con un ampio margine temporale rispetto alla tempistica (certa e definita sin dall’inizio) della leggina in deroga. Ciò, tanto più, ovviamente, per la data successiva di domenica 21.

Ed allora, è forse per evitare la prefigurata commedia degli equivoci e, segnatamente, il discredito sulla serietà delle nostre istituzioni che ne sarebbe derivato, che il Presidente della Repubblica prudentemente è rimasto, come dire, *quiescente*, non avendo provveduto all’adozione dei relativi decreti di nuova indizione o, meglio – il che, ove ve ne fosse bisogno, aggiunge un’ulteriore patina di incertezza – avendo proceduto ad una sorta di adozione “apparente”, in quanto i suddetti decreti, pur risultando adottati (*recte*: firmati) sin dal 23 aprile, quantomeno secondo ciò che si ricava dal sito ufficiale del Quirinale, non sono mai stati pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale*. Il che, se è stato utile a salvare l’immagine delle istituzioni, nondimeno ha gettato un’ulteriore ombra di confusione sull’intera situazione, giacché proprio la mancata pubblicazione dei decreti presidenziali di indizione ha eluso l’esigenza di rispetto del termine legislativo per la determinazione della data di svolgimento dei *referendum*, la cui decorrenza, alla emanazione/pubblicazione, e non già alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, fa riferimento. Con buona pace delle preoccupazioni del Governo.

Ad ogni modo, questa strana vicissitudine s’è ormai avviata a conclusione con il Consiglio dei ministri del 30 aprile che, tornando sui propri passi, ha nuovamente

deliberato, proponendo al Capo dello Stato la data del 21 giugno per lo svolgimento dei *referendum*. Sono, poi, seguite l'emanazione e la pubblicazione in pari data dei decreti presidenziali di indizione.

Peraltro, la decisione governativa – largamente prevista – di prescegliere la domenica 21 giugno per la votazione popolare, suona ad evidente smentita delle ragioni addotte a sostegno della impossibilità del contestuale svolgimento di elezioni e *referendum*. Difatti, le preoccupazioni circa la (pretesa) incostituzionalità per violazione della segretezza del voto di astensione e l'inaccettabilità dell'effetto c.d. di trascinamento, ai fini del raggiungimento del *quorum* di validità, di cui avrebbero beneficiato i *referendum*, pel fatto dell'abbinamento con le consultazioni elettorali, già contestabili sul piano logico-argomentativo, finiscono addirittura per risultare palesemente sconfessate nei fatti.

Sotto il primo profilo, infatti, è già stato esattamente rilevato – da Massimo Luciani – che la segretezza del non voto nei *referendum* non è mai assicurata, risultando in atti, a patto di non derubricarla in esigenza di segretezza della motivazione dell'astensione, che tuttavia mi sembrerebbe davvero pretesa priva di necessario fondamento. Riguardo, poi, al predetto effetto di trascinamento, va segnalato che esso si è normalmente prodotto nelle numerose occasioni di *referendum* multipli votati contestualmente, senza che ciò abbia costituito motivo di particolare scandalo o, comunque, causa di indizione in date differenziate. Ma v'è di più: dinanzi alla possibilità che, in fatto, si possa produrre un effetto di incentivazione alla partecipazione ad una consultazione popolare – come si ritiene, qualora si fosse proceduto all'accorpamento tra *referendum* ed elezioni – o del pari di disincentivazione – come si reputa nel caso di votazione referendaria collocata nella seconda metà di giugno – credo che in qualsiasi ordinamento democratico, fondato sul principio di sovranità popolare, l'alternativa, salvo che non entrino in campo altri contrapposti interessi costituzionalmente protetti di pari dignità, dovrebbe naturalmente risolversi in favore della seconda opzione.

Ma è sotto il secondo profilo – quello della smentita nei fatti – che la strumentalità di quelle preoccupazioni ostative si fa manifesta. Ciò in quanto se è la libertà/segretezza del voto ad essere stata presidiata attraverso l'esclusione del c.d. *election day*, allora non si comprende in che modo quella medesima esigenza diventi d'improvviso sacrificabile, consentendo l'abbinamento dei *referendum* con il secondo turno delle elezioni amministrative, da svolgersi congiuntamente il 21 giugno. Lo stesso dovrebbe dirsi per l'effetto di trascinamento. L'unica differenza starebbe nella portata e nella casualità dell'effetto – il ricorso al ballottaggio nelle elezioni amministrative non è, né certo, né prevedibile nelle sue dimensioni – ma non già nella qualità (l'incostituzionalità, specie per il diritto di voto, pur rilevando *pro parte*, non cesserebbe di essere tale).

E se, nel bilanciamento fra esigenze di risparmio e (asseriti) problemi di costituzionalità, si è affermata la necessità di far prevalere le seconde sulle prime, al fine di giustificare la scelta di non accorpare elezioni e *referendum*; allora poi non si capisce come quel bilanciamento possa essere del tutto ribaltato per avvallare l'opzione dell'accorpamento fra *referendum* e secondo turno delle elezioni amministrative.

Il fatto è che proprio gli evocati problemi di costituzionalità che hanno indotto a rifiutare lo svolgimento congiunto di elezioni e *referendum* erano privi di pregio, coprendo verosimilmente ragioni altre, la cui affermazione, però, avrà un effetto non poco pregiudizievole sul diritto ex art. 75 della Costituzione.

4. *Il problema della legittimità costituzionale dello slittamento.* E' da chiedersi, a questo punto, se dalla decisione di far slittare alla seconda metà di giugno la votazione referendaria possa discendere una violazione costituzionale.

A questo proposito, viene da rammentare che quello allo svolgimento di *referendum* dichiarati ammissibili sia riconosciuto, da una ormai consolidatissima giurisprudenza

costituzionale – sorta già alla fine degli anni settanta – come un diritto costituzionalmente tutelato, idoneo ad esser fatto valere dal Comitato promotore del *referendum* in sede di conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, il cui fondamento deve pacificamente rintracciarsi nell'art. 75 della Costituzione. Orbene, quel diritto, da un lato, è stato ritenuto comprensivo anche di quello alla tutela del diritto di voto (cfr. Corte cost., sent. n. 161 del 1995); dall'altro, ha trovato la sua concreta realizzazione, attraverso la disciplina della legge n. 352 del 1970 che ha dato attuazione a quel medesimo art. 75, onde si potrebbe dire che si è sostanzialmente tradotto nel diritto a veder svolto il *referendum* nei termini (anche temporali) previsti da quella legge.

E se è vero che «la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande, [... non comprende] anche la pretesa alla scelta, tra le molteplici, legittime opzioni, della data entro l'arco temporale prestabilito» e che l'individuazione di « un rigido e ristretto arco temporale, entro il quale deve essere tenuta la votazione, rivela che la valutazione dei possibili interessi coinvolti è stata effettuata dal legislatore, secondo la disciplina, di per sé non irragionevole, dettata dalla legge n. 352 del 1970 in un contesto procedimentale con puntuali scansioni temporali, che rende, nella fisiologia del sistema, non altrimenti vincolata la scelta della data all'interno del predetto arco temporale» (cfr. Corte cost., ord. n. 131 del 1997); nondimeno la scelta di derogare singolarmente a quella determinazione temporale deve essere saggiata nella sua ragionevolezza.

Ora, a me sembra che, dato, per un verso, il fatto che la forzatura temporale, traducendosi in uno spostamento dei *referendum* a ridosso del periodo estivo, con sensibile incremento del rischio di astensione, solo minimamente attutito dalla concomitanza con il turno di ballottaggio delle amministrative, avrebbe richiesto una ben solida motivazione; posta, dall'altro, la circostanza che essa risulta operata pur in presenza della possibilità di rispettare i tempi previsti dalla legge, la eventualità di una incostituzionalità per irragionevolezza e, come dire, per *fraus Constitutionis* sia tutt'altro che remota. Ed anzi, la vicenda della duplice individuazione delle date del 14 e 21 giugno parrebbe addirittura rincararla.

Torna, qui, alla mente la famosa decisione della Corte costituzionale (n. 68 del 1978) che dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, in tema di blocco delle operazioni referendarie in caso di intervenuta abrogazione della legge oggetto del quesito ablatorio popolare. Pronunzia, cui il giudice costituzionale pervenne proprio sulla base di una logica volta ad evitare di riconoscere alle Camere il potere di *fraudolentemente* aggirare il diritto allo svolgimento del *referendum* – mercé l'approvazione di una legge di abrogazione non sostanziale, inidonea ad incidere sui principi ispiratori o sui contenuti normativi essenziali – utilizzando un sin troppo facile *escamotage*, che avrebbe ridotto «la sovranità del popolo [...] ad una mera apparenza».

Del resto, è proprio da un passo – per lo più tralasciato – della sentenza ora ricordata che si trae uno specifico insegnamento della Corte in tema di slittamento “fuori finestra” dei tempi di svolgimento del *referendum*, là ove essa, consapevole degli inconvenienti e delle difficoltà applicative cui la sua “audace” addizione potrà dar luogo, afferma che «attraverso una riforma della legge n. 352 del 1970 potranno essere altrimenti regolati i tempi delle relative operazioni: specialmente allo scopo di permettere l'effettuazione del referendum abrogativo oltre il termine finale del 15 giugno, allorché le leggi o le disposizioni sottoposte al voto popolare vengano abrogate all'ultima ora, imponendo nuove formulazioni degli originari quesiti ed intralciando gli adempimenti che precedono la data di convocazione degli elettori».

Quindi, non deroga *singulatim*, ma per via di stabile riforma della legge del 1970 e in conseguenza dell'avvenuta abrogazione “in zona Cesarini” della legge oggetto del quesito abrogativo, non attraverso diretta ed autonoma modifica della legge sul *referendum*.

Immaginare, tuttavia, rimedi giuridici sarebbe, a mio avviso, velleitario e fors'anche controproducente.

Si pensi, in proposito, all'incompatibilità fra i tempi di decisione della Corte costituzionale su un ricorso per conflitto promosso dal Comitato promotore e tempistica referendaria, di talché anche l'eventuale annullamento della legge impugnata porterebbe verosimilmente ad uno slittamento del *referendum* al 2010.

Lo stesso avrebbe potuto dirsi – laddove vi fosse stato – per l'eventuale intervento interdittivo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge n. 40 del 2009, che pure avrebbe potuto vantare il precedente – per lo più ricordato, invero, nel dibattito sui poteri presidenziali in sede di emanazione degli atti con forza di legge del Governo, di recente tornato in grande auge, come si sa – della mancata emanazione, da parte dell'allora Presidente Pertini, di un decreto-legge che modificava il regime di verifica delle sottoscrizioni delle richieste di *referendum* in prossimità dello svolgimento di consultazioni referendarie, con conseguente adeguamento del Governo che accantonò il provvedimento.

Senonché, nel nostro caso, a parte ovviamente l'eventualità di una conferma della legge da parte parlamentare, lo stop imposto dal Presidente – va ancora segnalato – avrebbe potuto produrre un allungamento dei tempi tale da rendere impossibile una fissazione della data in tempo utile, con l'analoga conseguenza del rinvio all'anno successivo. Di talché, ancor più che con l'approvazione della legge, con la semplice inerzia o con studiato ritardo, il Parlamento avrebbe ottenuto il risultato dello slittamento addirittura amplificato.

In conclusione, a me pare che una vicenda del genere ci rammenti, una volta di più, che i meccanismi giuridici di salvaguardia dei beni costituzionalmente rilevanti non possono mai del tutto sostituire quello che appare essere il presidio ultimo (e più vero) del buon funzionamento di un sistema costituzionale, in specie nei rapporti fra poteri, costituito da un corredo di regole di correttezza, espressive – riprendo, anche qui, le parole di Zagrebelsky – di una sorta di «moralità costituzionale», di una «etica della funzione» rispondente al ruolo ed al senso specifico che si attribuisce all'esercente funzioni costituzionali. E se è vero che il diritto nasce per sopperire all'assenza di virtù, è altrettanto vero che proprio il residuo di virtù appare la risorsa più profonda cui un sistema costituzionale affida la qualità del suo sopravvivere.

Proprio sotto quest'ultimo profilo, la vicenda che si è qui tratteggiata rappresenta, a mio parere, un segnale preoccupante e un pericoloso precedente.

Che il legislatore approvi una legge che modifica *in peius* (ovviamente *ex parte referendi*) la normativa sul procedimento referendario, in assenza di più che robuste ragioni giustificative; che lo faccia a procedimento ormai vicino alla conclusione; che ricorra, per questo, ad un provvedimento "per singolo caso" e senza che la disciplina legislativa esistente risultasse inapplicabile (anzi, avrebbe potuto, persino, essere già applicata), se non addirittura già applicata; che, infine, ciò accada con riguardo a tre *referendum* sulla legge elettorale per la Camera e il Senato, che intervengono, quindi, in un ambito che chiama direttamente in causa l'interesse delle forze politiche parlamentari, beh credo che – al di là, sia ben chiaro, dell'opinione che si abbia sui quesiti referendari – debba far riflettere sul grado di cultura democratica e di rispetto delle regole che caratterizza l'attuale congiuntura politica nel nostro Paese.