

**Giampietro Ferri**

**Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»\***

1. *Gli effetti dell'abrogazione popolare sulla funzione legislativa nella precedente giurisprudenza costituzionale: il divieto di ripristino della normativa abrogata.*

Con la [sentenza n. 199 del 2012](#), la Corte costituzionale ha dichiarato per la prima volta l'illegittimità costituzionale di una norma di legge per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dal popolo mediante il *referendum* previsto dall'art. 75 Cost.<sup>1</sup>.

Se, proprio per la mancanza di un identico precedente, la sentenza rappresenta un fatto nuovo, non può dirsi che lo sia per l'affermazione del principio che l'ha ispirata, il quale era già stato sancito — e ribadito più volte — dalla giurisprudenza costituzionale.

Infatti, nella [sentenza n. 468 del 1990](#), la Corte costituzionale, respingendo la tesi della «conservazione in vigore, quale norma transitoria, dell'art. 56» c.p.c., abrogato insieme agli artt. 55 e 74 c.p.c. dal *referendum* sulla responsabilità civile dei magistrati del 1987<sup>2</sup>, aveva evidenziato la «peculiare natura» del *referendum* abrogativo come «atto-fonte dell'ordinamento»<sup>3</sup>. La Corte aveva sottolineato che, a differenza del «legislatore», il quale «può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito», il *referendum* «manifesta una volontà definitiva e irripetibile»<sup>4</sup>. L'abrogazione referendaria «non potrebbe», pertanto, consentire al Parlamento e al Governo «la scelta politica di far rivivere [...] a titolo transitorio» la normativa abrogata e «all'interprete l'operazione logica di una sua ultra-attività»<sup>5</sup>.

Nella [sentenza n. 32 del 1993](#), la Corte costituzionale, pronunciandosi a favore dell'ammissibilità della richiesta di *referendum* tendente a modificare in senso maggioritario il sistema elettorale del Senato, aveva argomentato che la «normativa di risulta» (ossia quella che rimarrebbe in vigore dopo l'eventuale abrogazione popolare) non incide «sull'operatività del sistema elettorale», consentendo il rinnovo dell'organo alla scadenza della legislatura<sup>6</sup>. Tuttavia, non tacendo che la normativa in questione «può dar luogo ad inconvenienti», la Corte aveva riconosciuto la possibilità, per il legislatore, di «correggere, modificare o integrare la disciplina

---

\* Nota già sottoposta a referee per la pubblicazione anche sulla Rivista Giurisprudenza Italiana.

<sup>1</sup> Su tale *referendum* cfr. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, in *Commentario della Costituzione*, fondato da Branca e continuato da Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005 e la letteratura ivi citata.

<sup>2</sup> Sulla vicenda referendaria riguardante la responsabilità civile dei magistrati, che merita qui di essere segnalata per la controversa disciplina introdotta dal legislatore dopo l'abrogazione popolare delle norme contenute nel codice (legge 13 aprile 1988 n. 117, recante «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati»), considerata da molti non rispettosa del risultato del *referendum* dell'8-9 novembre 1987, cfr. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Padova, 2005, 126 ss. e FERRI, *La responsabilità civile dei magistrati nell'ordinamento italiano e le prospettive di riforma*, in *Dir. soc.*, 2012, 161 ss.

<sup>3</sup> Punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Sulla controversa interpretazione delle parole della Corte, cfr. PINARDI, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in *Giur. cost.*, 1994, II, 2356 ss. (il quale, considerata la particolarità del caso, ritiene che dalla sentenza potesse ricavarsi soltanto il divieto di ripristino «con efficacia *ex tunc*» della «disciplina abrogata»). V. anche FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 1997, 68.

<sup>6</sup> Punto 5 del *Considerato in diritto*.

residua»<sup>7</sup>. La Corte, richiamando la [sentenza n. 468 del 1990](#), aveva però precisato che ciò sarebbe potuto avvenire nei «limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare»<sup>8</sup>.

Nella concomitante [sentenza n. 33 del 1993](#), dichiarando ammissibile il *referendum* mirante a estendere a tutti i Comuni il sistema elettorale maggioritario previsto per quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti, la Corte costituzionale aveva affermato che le «difficoltà, peraltro di natura meramente operativa, che dovessero delinarsi in sede di applicazione della normativa di risulta — non venendo a incidere su aspetti essenziali del sistema elettorale — potrebbero, in ogni caso, essere ovviate mediante interventi» legislativi successivi<sup>9</sup>. Infatti — aveva aggiunto la Corte richiamando ancora una volta [il precedente del 1990](#) —, il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere d'intervenire nella materia oggetto di *referendum*»<sup>10</sup>. Ciò, però, nel rispetto dei limiti «connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata»<sup>11</sup>.

Nell'[ordinanza n. 9 del 1997](#), la Corte costituzionale, pur dichiarando l'inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato presentato dal comitato promotore del *referendum* sul finanziamento pubblico dei partiti contro la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica, i loro Presidenti e il Presidente della Repubblica, in relazione all'approvazione e alla successiva promulgazione di una legge ritenuta in contrasto con la volontà espressa dagli elettori nello stesso *referendum*<sup>12</sup>, aveva affermato che permane comunque la possibilità di un controllo da parte della medesima Corte «in ordine all'osservanza — da parte del legislatore [...] — dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare»<sup>13</sup>.

Nella giurisprudenza costituzionale vi era, dunque, un punto fermo: l'atto risultante dal *referendum* abrogativo con esito positivo produce un vincolo per il legislatore, il quale non può reintrodurre, quantomeno immediatamente, la normativa abrogata.

Mancavano però indicazioni in merito alla durata del vincolo<sup>14</sup>, che non può essere illimitato, se non altro perché, a distanza di tempo, il corpo elettorale potrebbe mutare opinione<sup>15</sup>.

## 2. La vicenda riguardante la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: la reintroduzione della normativa abrogata dal referendum del 2011

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Svoltosi il 18 aprile 1993, con grande partecipazione popolare ed esito positivo (i «sì» superarono il 90%).

La legge 2 gennaio 1997 n. 2 («Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici») aveva introdotto un sistema di finanziamento dei partiti che, basandosi sulla contribuzione volontaria, da un lato, innovava nettamente la disciplina della materia, ma, dall'altro lato, reintroduceva il finanziamento pubblico, anche se non più nella forma della contribuzione diretta ai gruppi parlamentari, ma in quella della detrazione fiscale dalle imposte sul reddito.

<sup>13</sup> Per i commenti all'[ordinanza n. 9/1997](#), cfr. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore* e PANUNZIO, *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?*, in *Giur. cost.*, 1997, 48 ss. e 1993 ss.

<sup>14</sup> Cfr., in senso critico, LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 662.

<sup>15</sup> Sulle diverse posizioni dottrinali riguardo alla sussistenza del vincolo, al suo fondamento giuridico e alla sua durata si rinvia, per tutti, a LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 661 ss. Sul tema dell'«effetto di vincolo» e della «forza giuridica» del *referendum* si segnala comunque il lavoro monografico di MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999.

A offrire alla Corte costituzionale l'occasione per precisare che il vincolo per il legislatore scaturente dal *referendum* abrogativo non ha durata illimitata e per indicare gli elementi in presenza dei quali esso viene meno è stata la vicenda riguardante la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>16</sup>.

Con il voto del 12 e 13 giugno 2011, il corpo elettorale aveva risposto in modo affermativo al quesito referendario su «Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Abrogazione»<sup>17</sup>, che — come ha asserito la Corte costituzionale nella [sentenza n. 24 del 2011](#)<sup>18</sup> — era stato presentato «nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'art. 23-*bis*» del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 (c.d. «decreto Ronchi»), «che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)»: quindi, per favorire la gestione pubblica di tali «servizi», i quali, avendo ad oggetto beni essenziali per la vita umana (come, ad esempio, l'acqua), andrebbero sottratti al controllo degli operatori economici privati<sup>19</sup>.

Il decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011 n. 113 aveva dichiarato l'abrogazione, «a seguito del *referendum* popolare, dell'articolo 23-*bis* del decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, [...] in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica»<sup>20</sup>.

L'art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138<sup>21</sup>, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148, aveva dettato una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con l'obiettivo di aumentare la concorrenza nella gestione dei servizi stessi e, quindi, l'efficienza, a beneficio degli utenti.

Tale articolo era stato impugnato in via principale da alcune Regioni<sup>22</sup>, le quali avevano lamentato che, a dispetto della sua titolazione («Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dell'Unione europea»), esso si poneva in contrasto

---

<sup>16</sup> Su tale disciplina cfr., tra le pubblicazioni più recenti, BONURA e CASSANO (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica: percorsi e disciplina generale*, Torino, 2011; VILLATA (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2011; BASSI, *I servizi pubblici locali di rilevanza economica dopo il decreto "liberalizzazioni" (convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27)*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

<sup>17</sup> Questa è la «denominazione» ufficiale della «richiesta» referendaria effettuata dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 1 della legge 17 maggio 1995 n. 173 («Indicazione sulle schede di votazione della denominazione dei referendum popolari»).

Il quesito formulato dai presentatori della richiesta era il seguente: «Volete voi che sia abrogato l'art. 23 *bis* (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26 della legge 23 luglio 2009, n. 99 recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia" e dall'art. 15 del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea" convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale?».

<sup>18</sup> Punto 5.2. del *Considerato in diritto*. Per un commento a tale sentenza, che ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum*, cfr. LUCARELLI, *I servizi pubblici locali verso il diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*, 2011, 261 ss.

<sup>19</sup> «Il senso della scelta è chiaro»: votare «sì» significa bocciare «senza appello e per sempre i sistemi privatistici nel governo dei beni comuni, riconoscendoli come beni *da porsi fuori commercio*, le cui utilità sono funzionali alla soddisfazione di diritti fondamentali della persona e che vanno governati anche nell'interesse delle generazioni future» (sono parole di un noto esponente del comitato promotore del *referendum*: cfr. MATTEI, *Un nuovo modello di sviluppo, questo l'obiettivo del sì*, in *il manifesto*, 10 giugno 2011).

<sup>20</sup> Cfr. l'art. 37, comma 1, della legge 25 maggio 1970 n. 352 («Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo»).

<sup>21</sup> Recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo».

<sup>22</sup> Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e Sardegna.

con il divieto di ripristino della normativa abrogata dal *referendum* posto implicitamente dall'art. 75 Cost.<sup>23</sup>, arrecando nello stesso tempo una lesione della sfera di competenza riservata alle Regioni in materia di servizi pubblici locali, in violazione dell'art. 117 Cost.

In particolare, le ricorrenti avevano sostenuto che l'abrogazione popolare dell'art. 23-*bis* — il quale restringeva la possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente limitazione della potestà legislativa residuale delle Regioni — aveva determinato una riespansione delle competenze regionali<sup>24</sup> e che, pertanto, la reintroduzione della normativa abrogata (anzi, l'introduzione di una normativa ancora più restrittiva, frutto di un'interpretazione estensiva della materia «tutela della concorrenza» spettante allo Stato<sup>25</sup>) comportava una diminuzione della competenza legislativa delle Regioni.

Dopo la proposizione dei ricorsi, l'art. 4 aveva subito numerose modifiche a opera degli atti legislativi approvati dal nuovo Governo per fronteggiare la grave crisi economico-finanziaria dell'Italia. L'art. 9, comma 2, lettera n), della legge 12 novembre 2011 n. 183<sup>26</sup>, l'art. 25 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1<sup>27</sup> e l'art. 53, comma 1, lettera b), del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83<sup>28</sup> avevano limitato ulteriormente le ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali (come risulta, fra l'altro, dalla previsione della possibilità di affidamenti diretti solo per i servizi di valore inferiore a 200.000 euro) nel tentativo di liberalizzare il mercato degli stessi servizi e di favorire lo sviluppo economico.

Tuttavia, il legislatore aveva escluso che la nuova disciplina, riferentesi a «tutti i servizi pubblici locali», si applicasse al «servizio idrico integrato», oltre che al servizio di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale e alla gestione delle farmacie comunali<sup>29</sup>.

### 3. *La sentenza n. 199 del 2012: la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legge n. 138 del 2011 per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum*

Con la [sentenza n. 199 del 2012](#), la Corte costituzionale, richiamati i precedenti giurisprudenziali concernenti gli effetti dell'abrogazione referendaria sulla funzione legislativa<sup>30</sup>, ha dichiarato che l'art. 4 del decreto legge n. 138/2011 viola «il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost.»<sup>31</sup>.

Secondo la Corte, la «nuova formulazione» dell'art. 4 — nei cui confronti è stato esteso il sindacato costituzionale in forza del «principio di effettività della tutela costituzionale»<sup>32</sup> — contiene una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica che «non solo è

---

<sup>23</sup> La violazione di tale articolo era stata dedotta da tutte le Regioni, ad eccezione della Sardegna.

<sup>24</sup> La disciplina applicabile era diventata quella comunitaria, più favorevole alle Regioni.

<sup>25</sup> Art. 117, comma 2, lettera e).

<sup>26</sup> Recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012».

<sup>27</sup> Recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività».

<sup>28</sup> Recante «Misure urgenti per la crescita del Paese».

<sup>29</sup> Cfr. l'art. 4, comma 34, del decreto legge n. 138 del 2011.

<sup>30</sup> Sul precedente della Corte costituzionale, in generale, cfr. PEDRAZZA GORLERO (a cura di), *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 2008 e la letteratura ivi citata.

<sup>31</sup> Punto 5.2.2. del *Considerato in diritto*.

Nel senso che la riproduzione della normativa abrogata dal *referendum* costituisca «violazione indiretta del combinato disposto degli artt. 1 e 75 Cost.», cfr., in dottrina, MODUGNO, *Richiesta di «referendum» abrogativo di «leggi cornice»*, in *Dir. soc.*, 1980, 215; AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. cost.*, 1995, 95; VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 512.

<sup>32</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.

contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata» dal *referendum* del 2011, «in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto» nel decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 168 («Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica», a norma dell'articolo 23-bis, comma 10)<sup>33</sup>.

La normativa posta all'esame della Corte costituisce, quindi, «ripristino della normativa abrogata»<sup>34</sup>, «considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, “senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente, né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti” ([sentenza n. 68 del 1978](#)), in palese contrasto» con l'intento perseguito mediante il *referendum*<sup>35</sup>.

Poiché il *referendum* sulle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, promosso dagli stessi soggetti insieme con un altro *referendum* su «Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito. Abrogazione»<sup>36</sup>, è stato presentato agli elettori come uno strumento per «fermare la privatizzazione dell'acqua» e, quindi, a favore dell'«acqua pubblica»<sup>37</sup>, trascurando o ponendo in secondo piano le implicazioni del voto popolare sulla generalità dei servizi pubblici locali (nei confronti di alcuni dei quali è meno sentita l'esigenza di una gestione pubblica); e poiché, come si è detto, il legislatore, non casualmente, ha escluso dalla nuova disciplina il «servizio idrico integrato», la Corte costituzionale ha reputato opportuno puntualizzare che la circostanza che il legislatore abbia escluso quest'ultimo servizio «dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica» non può bastare per considerare rispettata la «volontà espressa» dal popolo «attraverso la consultazione» referendaria<sup>38</sup>.

Il *referendum* aveva infatti ad oggetto — come risulta chiaramente dalla denominazione del quesito — tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>39</sup>, non potendo rilevare, ai fini della valutazione del rispetto del divieto di ripristino della normativa abrogata, che nella propaganda precedente il voto sia stato attribuito al quesito referendario un significato riduttivo.

---

<sup>33</sup> Punto 5.2.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>34</sup> Punto 5.2.2. del *Considerato in diritto*. In questo stesso senso si è espressa la dottrina intervenuta prima della pronuncia della Corte: cfr. SABBIONI, *Il ripristino della disciplina abrogata con referendum: il caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 ottobre 2011, 5 ss.; RUOTOLO, *Non “ce la chiede l'Europa” e non “la vogliono i cittadini”. Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012, 29 maggio 2012.

<sup>35</sup> Punto 5.2.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>36</sup> Questa è la «denominazione» ufficiale della «richiesta» referendaria effettuata dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione.

Il quesito formulato dai presentatori della richiesta era il seguente: «Volete voi che sia abrogato il comma 1 dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 “Norme in materia ambientale”, limitatamente alla seguente parte: “dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito”?».

I promotori avevano sostenuto che, in caso di esito positivo del *referendum*, «si elimina il “cavallo di Troia” che ha aperto la strada ai privati nella gestione dei servizi idrici: si impedisce di fare profitti sull'acqua». Infatti, «la normativa che si chiede di abrogare è quella che consente al gestore di ottenere profitti garantiti sulla tariffa, caricando sulla bolletta dei cittadini un 7% a remunerazione del capitale investito, senza alcun collegamento a qualsiasi logica di reinvestimento per il miglioramento qualitativo del servizio».

<sup>37</sup> Basti ricordare che nel logo del comitato a sostegno dei due *referendum* era presente la scritta «2 Sì per l'Acqua Bene Comune».

Per quanto concerne gli articoli pubblicati sulla stampa quotidiana, cfr., tra gli altri, RODOTÀ, *Perché andiamo in piazza in difesa di sorella acqua*, in *la Repubblica*, 26 marzo 2011; BERSANI, *Acqua pubblica, ancora più di prima: tutti al voto*, in *Liberazione*, 21 aprile 2011; LUCARELLI, *Acqua pubblica, le buone ragioni del sì al referendum*, in *il manifesto*, 12 giugno 2011.

<sup>38</sup> Punto 5.2.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>39</sup> V. *supra* § 2.

4. *La durata del divieto di ripristino della normativa abrogata: esso permane fino a quando non avvengano cambiamenti del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*

La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 199 del 2012](#), ha affermato che il «vincolo» derivante dall'abrogazione referendaria «si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa» delineato dalla Costituzione, «al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare [...] venga posto nel nulla e ne venga vanificato l'effetto utile, *senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto*»<sup>40</sup>.

La Corte costituzionale ha inteso dire, in sostanza, che, essendo stato il *referendum* abrogativo introdotto nella Costituzione per fornire al popolo sovrano uno strumento di controllo politico sull'attività dei rappresentanti<sup>41</sup>, e trattandosi quindi di un correttivo della democrazia rappresentativa<sup>42</sup>, si porrebbe in contrasto con la stessa Costituzione la decisione dell'organo rappresentativo di riprodurre senza valide motivazioni la normativa contro la quale si è puntualmente espressa la volontà popolare, soprattutto qualora ciò avvenisse — come nel caso in esame — a brevissima distanza di tempo dalla celebrazione del *referendum*.

La Corte ha posto come condizione per il superamento della decisione referendaria il mutamento del «quadro politico». Essa non ha tuttavia precisato — come sarebbe stato opportuno — quando detta condizione si realizzi, sicché potrebbe crearsi un problema interpretativo.

Il fatto che, nel corso della XVI legislatura, dopo l'abrogazione referendaria vi sia stato un cambiamento della maggioranza governativa e che ciononostante la Corte abbia negato che siano avvenuti mutamenti del quadro politico dovrebbe portare a escludere che la giurisprudenza costituzionale faccia dipendere il mutamento del quadro politico dalle vicende riguardanti la maggioranza di Governo. Si potrebbe ipotizzare allora che tale mutamento debba essere collegato a una trasformazione del sistema politico, con la nascita e l'affermazione di nuove forze politiche, il che sembrerebbe però eccessivo. Più convincente appare l'interpretazione secondo la quale la Corte richiederebbe implicitamente un intervento del corpo elettorale: intervento che, rinnovando e restituendo la piena rappresentatività al Parlamento, potrebbe giustificare l'approvazione di una legge contrastante con l'esito referendario<sup>43</sup>.

Occorrerà, dunque, attendere che incominci la legislatura successiva a quella nel corso della quale sia avvenuta l'abrogazione referendaria<sup>44</sup>: una fase nuova che, comunque, non dovrebbe

---

<sup>40</sup> Punto 5.2.2. del *Considerato in diritto*. Il corsivo è mio.

<sup>41</sup> Così PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, 132-3. Per indicazioni sulla precedente letteratura in questo senso, cfr. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 146, nota 32.

<sup>42</sup> Sul *referendum* abrogativo come correttivo del regime parlamentare, cfr., tra gli altri, PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, 485 ss.

<sup>43</sup> Va, però, rilevato che l'abrogazione popolare produrrebbe una frattura fra gli elettori e gli eletti soltanto nell'ipotesi in cui fosse il Parlamento in carica ad avere approvato la legge abrogata; frattura che, con l'elezione delle nuove Camere, dovrebbe ritenersi ricomposta.

<sup>44</sup> Cfr. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 26 settembre 2012, 5.

Per la tesi dottrinale secondo cui il vincolo scaturente dall'abrogazione referendaria permarrrebbe fino al rinnovo delle Camere, cfr. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1991, 77; PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 275; MANGIA, *Referendum manipolativo e vincolo al legislatore*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 474 s. e *Referendum*, cit., 317; SABBIONI, *Il ripristino della disciplina abrogata con referendum*, cit., 12; GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giur. it.*, 1993, I, 1, 2212. Quest'ultimo Autore, successivamente, ha rivisto la propria posizione, escludendo la sussistenza del vincolo: cfr. GIORGIS, *Alcune riflessioni sul possibile oggetto dei referendum parziali: disposizioni, norme esplicite, norme implicite?*, in MODUGNO e ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, 121 ss.

esimere il Parlamento da un'attenta valutazione circa l'opportunità politica della reintroduzione della normativa abrogata<sup>45</sup>.

Ma poiché non si può escludere che prima del termine della legislatura — specialmente se si trattasse di un termine molto distanziato nel tempo — accadano eventi che suggeriscono un ripensamento della scelta effettuata dal popolo con il *referendum*, la Corte costituzionale ha richiamato un'altra condizione che legittimerebbe la riproposizione delle norme abrogate dal *referendum*: il mutamento delle «circostanze di fatto».

È una condizione riguardo alla quale probabilmente non ci si poteva attendere indicazioni dettagliate da parte del Giudice costituzionale, non essendo determinabili in via preventiva gli elementi il cui cambiamento può far presumere che la decisione del corpo elettorale sarebbe di segno contrario in caso di nuova consultazione, anche in considerazione del fatto che non si conoscono le motivazioni della decisione degli elettori che hanno concorso con il loro voto all'abrogazione, e le motivazioni possono non essere le stesse<sup>46</sup>.

Proprio la difficoltà di individuare in concreto quali siano i fatti nuovi che possono mutare il contesto all'interno del quale la volontà popolare si è espressa — fatti che potrebbero essere rappresentati da imprevedibili variazioni degli indicatori economici, da scoperte nel campo scientifico-tecnologico<sup>47</sup>, dall'entrata in vigore di norme che «cambino il volto di un determinato scenario normativo»<sup>48</sup>, ecc. — e la valutazione politica che sarebbe implicata in un eventuale giudizio che dovrebbe accertarne la presenza<sup>49</sup> fanno pensare che la Corte, tradizionalmente restia ad affrontare questioni «politiche»<sup>50</sup>, abbia inteso con le sue parole prevenire il rischio di un contenzioso la cui definizione sarebbe alquanto problematica, invitando il legislatore ad essere molto prudente sulla reintroduzione della normativa abrogata dal *referendum* prima del rinnovo delle Camere: reintroduzione che non è costituzionalmente impossibile, ma che dovrebbe rappresentare un'eventualità eccezionale.

## 5. Conclusioni

La [sentenza costituzionale n. 199 del 2012](#) — che ha suscitato reazioni contrastanti, essendosi divisi i commentatori fra quanti hanno valutato positivamente l'operato della Corte per avere rimediato alla violazione del risultato referendario commessa dal legislatore, salvaguardando il principio democratico<sup>51</sup>, e quanti lo hanno invece criticato per aver attribuito alla deliberazione popolare un «plusvalore» rispetto alla deliberazione parlamentare che non avrebbe fondamento nella Costituzione<sup>52</sup> — sembra meritevole di apprezzamento per l'equilibrio con cui ha cercato di

---

<sup>45</sup> Reintroduzione che potrebbe non essere opportuna, ad esempio, qualora fosse mancata nei programmi elettorali dei partiti una chiara indicazione sul punto.

<sup>46</sup> Può anche accadere, al limite, che la volontà abrogatrice del popolo, così come la volontà contraria all'abrogazione, scaturisca da posizioni opposte.

<sup>47</sup> Cfr. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 671.

<sup>48</sup> Cfr. NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 253. L'Autrice, richiamando la posizione di Ruggeri e Spadaro, rileva che la problematica è «analoga a quella che si pone a proposito dell'attività legislativa «conseguenziale» a decisioni di annullamento della Corte». Il «ripristino» «a situazione normativa immutata» non sarebbe ammesso, potendo invece giustificarsi in caso di cambiamento della stessa situazione.

<sup>49</sup> Nel senso della politicità della valutazione: CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Milano, 1994, 315; LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 677. V. anche CARNEVALE e CELOTTO, *Il parametro «eventuale»*, Torino, 1998, 55, i quali paventano il rischio di «inopportune sovraesposizioni» della Corte.

<sup>50</sup> Sul *self-restraint* della Corte cfr., ad esempio, riguardo ad alcune recenti e discusse sentenze di inammissibilità, PINELLI, *Eguaglianza del voto e ripartizione dei seggi tra circoscrizioni*, in *Giur. cost.*, 2010, 3322 ss.; FERRI, *L'indipendenza delle magistrature speciali e la composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2011, 2265 ss.

<sup>51</sup> MORRONE, *Dopo la vittoria una nuova legge*, in *l'Unità*, 21 luglio 2012; RODOTÀ, *Intervista a il manifesto*, 21 luglio 2012; MATTEI e LUCARELLI, *Referendum, se la Consulta rivitalizza la democrazia*, in *l'Unità*, 29 luglio 2012.

<sup>52</sup> GIORGIS, *La democrazia diretta non prevale su quella rappresentativa*, in *l'Unità*, 23 luglio 2012.

conciliare l'esigenza di garantire il libero esercizio della funzione legislativa con quella di tutelare la volontà popolare che si è espressa mediante il *referendum* abrogativo.

La soluzione prospettata dalla Corte appare ponderata perché consente al legislatore di intervenire sempre sulla disciplina legislativa della materia oggetto del *referendum*, apportando correzioni e integrazioni<sup>53</sup>, con l'unico limite del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata, il quale però non ha una durata prefissata, essendo state individuate delle condizioni "elastiche" che sembrano poter legittimare in qualsiasi momento un intervento legislativo in senso opposto a quello referendario.

Non siamo, dunque, né in presenza di un vincolo illimitato, né in presenza di un vincolo limitato dalla previsione di una precisa scadenza temporale, ma di una ragionevole e flessibile limitazione della funzione legislativa che vieta un immediato e ingiustificato ritorno ad una situazione normativa rispetto alla quale il corpo elettorale ha espresso puntualmente il proprio dissenso, impedendo comportamenti "estremi" dell'organo rappresentativo che, se non in frode alla Costituzione<sup>54</sup>, dovrebbero comunque ritenersi assai discutibili sotto il profilo della correttezza costituzionale.

Il fatto che la Corte abbia richiamato il «breve lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa» oggetto del giudizio, indicando il numero dei giorni trascorsi (appena 23)<sup>55</sup>, dimostra come essa abbia voluto evidenziare l'eccezionalità della vicenda: un caso-limite di fronte al quale, forse anche per la spinta popolare tendente a far rispettare il risultato del *referendum*<sup>56</sup>, la Corte ha ritenuto di non potere sottrarsi all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Nel valutare la soluzione data dalla Corte costituzionale al problema del rapporto fra abrogazione referendaria e funzione legislativa non può, però, mancare la considerazione di altri aspetti, che attengono sia alla prassi applicativa, sia alla giurisprudenza costituzionale.

Quanto alla prassi applicativa del *referendum* abrogativo<sup>57</sup>, andrebbe posta l'attenzione su due circostanze. La prima è che vi è stato talvolta uno scarto fra il contenuto reale del quesito e il significato ad esso attribuito, cosicché potrebbe accadere che una parte cospicua dell'elettorato non abbia piena cognizione delle conseguenze giuridiche del voto. Ciò, anche per la contestuale sottoposizione ai cittadini di quesiti che "s'incrociano" tra loro e del possibile effetto trainante di un quesito sull'altro, come nel caso dei quesiti "sull'acqua pubblica", i quali — come si è visto — sono stati accomunati durante la campagna referendaria<sup>58</sup>. La seconda è che in alcuni casi il numero dei *referendum* presentati nella stessa tornata è stato così elevato da rendere molto difficile, se non impossibile, per il cittadino informarsi compiutamente, aumentando il rischio di decisioni popolari non del tutto consapevoli<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> V. *supra* § 1.

<sup>54</sup> Per la tesi secondo cui la legge riproduttiva di quella abrogata dal popolo sarebbe viziata per eccesso di potere legislativo, comportando uno sviamento in frode alla Costituzione, cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, II, 854. Di «frode» parla RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, 211 e *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti legge*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 269, nota 29.

<sup>55</sup> Punto 5.2.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>56</sup> LUCARELLI, *La disobbedienza dei beni comuni*, in *il manifesto*, 21 dicembre 2011; AZZARITI, *Costringiamoli a farlo rispettare*, in *il manifesto*, 12 luglio 2012.

<sup>57</sup> Cfr. BARBERA e MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

<sup>58</sup> V. *supra* § 2.

<sup>59</sup> Cfr., nell'ambito dei numerosi commenti dei giuristi e dei politologi a ridosso del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale su trenta richieste referendarie riguardanti varie materie, ELIA, *Intervista a la Repubblica*, 5 gennaio 1997; MANZELLA, *Trenta quesiti davanti alla Corte*, in *la Repubblica*, 5 gennaio 1997; CUOCOLO, *Trenta modi per svilire i referendum*, in *Il Secolo XIX*, 7 gennaio 1997; BETTINELLI, *Equilibrio alla Consulta*, in *Gazzetta di Mantova*, 9 gennaio 1997 (non può ritenersi veramente «democratica una megaconsultazione su trenta quesiti, i più disparati»; non si può pensare che il dibattito che precede il voto «possa essere specifico e sufficiente» e i «cittadini siano in grado» di «formarsi una consapevole opinione su ciascuno di essi»); FERRARA, *Dagli alla Corte*, in *il*



Alla luce di queste considerazioni, la soluzione formulata dalla Corte potrebbe essere osservata in termini problematici, dal momento che non permetterebbe all'organo rappresentativo di intervenire subito per bloccare eventuali effetti negativi dell'abrogazione referendaria non previsti dai votanti.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, va rilevato che la decisione della Corte introduce una disarmonia nella giurisprudenza stessa. Infatti, la giurisprudenza ammette che il Parlamento possa evitare il *referendum* abrogativo modificando sostanzialmente la normativa compresa nel quesito<sup>60</sup>. Poiché tale modifica avviene con una legge che potrebbe essere oggetto di una successiva modifica con cui vengono reintrodotti le norme vigenti al momento della presentazione della richiesta referendaria<sup>61</sup>, e poiché quindi esiste per il legislatore rappresentativo la possibilità di prevenire l'insorgenza di vincoli a suo carico derivanti dalla pronuncia popolare, la Corte dovrebbe allora stabilire che lo stesso legislatore, prima del *referendum*, non può intervenire sulla normativa compresa nel quesito.

---

*manifesto*, 10 gennaio 1997 (l'alto numero di *referendum* «preclude una informazione adeguata»); SARTORI, *Intervista a l'Unità*, 10 gennaio 1997 (con *referendum* «a valanga» il cittadino «arriva in cabina con foglietti precompilati che vengono diligentemente ricopiati» oppure vota «alla cieca [...] per dispetto»).

Tuttavia, di fronte all'impossibilità di informarsi adeguatamente su una pluralità di argomenti, gli elettori possono reagire astenendosi in modo massiccio dal voto, com'è accaduto proprio nella vicenda referendaria del 1997. Cfr., a commento della consultazione popolare del 15 giugno 1997 su dodici quesiti, in cui non è stato raggiunto il *quorum*, BARILE, *Non più di quattro*, in *la Repubblica*, 17 giugno 1997.

L'esigenza di una norma di legge che limiti il numero delle richieste referendarie era stata avvertita dalla dottrina prima delle esperienze degli anni Novanta del secolo scorso: cfr. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. dir.*, 1981, 531 (che richiama lo scritto di GALEOTTI, *Esigenza e problemi del referendum*).

<sup>60</sup> Vedi la [sentenza n. 68 del 1978](#). Su di essa cfr. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione*, Milano, 2000, 255 e la letteratura ivi citata.

<sup>61</sup> Ipotesi affacciatasi in occasione della contemporanea vicenda del *referendum* sul nucleare. Cfr. FERRI, *Richiesta referendaria e nuova disciplina legislativa (a proposito dell'ordinanza con cui l'Ufficio centrale per il referendum ha disposto il «trasferimento» del quesito sul nucleare)*, in *Rass. parl.*, 2011, 629 ss.