

**Giuseppina Barcellona**

# Votare contro

Il referendum come opposizione e norma

Premio **2015** migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Studi di  
**Diritto Pubblico**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

Vincitori del Concorso per la migliore proposta editoriale per le discipline giuspubblicistiche, promosso dalle Edizioni FrancoAngeli e dalla Collana Studi di Diritto Pubblico.

2012 – Antonella Sau, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*

2013 – Chiara Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*

2014 – Renato Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*

2015 – Giuseppina Barcellona, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*

Per informazioni sul Concorso o sulle modalità di pubblicazione nella Collana scrivere a:

*gorni@francoangeli.it*

*d.pubblicofrancoangeli@gmail.com*

**Giuseppina Barcellona**

# **Votare contro**

Il referendum come opposizione e norma

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2010, 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

# INDICE

**Ad introduzione: sul “confine” come “punto di osservazione”** pag. 9

## **Parte Prima**

### **Il problema della reviviscenza e la rilevanza della *intentio* referendaria**

#### **1. Inammissibilità della reviviscenza:**

##### **un *topos* dell’argomentazione della Corte**

- |   |      |
|---|------|
| »   | 17   |
| 1. Una breve premessa   | » 17 |
| 2. La sentenza n. 13 del 2012 della Corte costituzionale e il postulato dell’impossibilità della reviviscenza di una norma abrogata   | » 20 |
| 3. I “deboli” precedenti del principio di non-reviviscenza  | » 25 |
| 4. La critica della Corte alla “visione stratificata” dell’ordine giuridico ed i suoi limiti  | » 33 |
| 5. L’eccezionalità della reviviscenza come argomento <i>a contrario</i> della sua ordinaria inammissibilità: (a) il caso della dichiarazione di incostituzionalità di norma abrogativa e la sua irriducibilità al problema della reviviscenza.                            | » 36 |
| 6. (b) il caso della doppia abrogazione espressa e la sua riducibilità al paradigma ordinario dell’antinomia  | » 41 |
| 7. Dalla fondazione interpretativa della reviviscenza nel caso della doppia abrogazione alla questione della rilevanza della <i>intentio</i> referendaria: il problema della riferibilità al dispositivo referendario dei generali criteri di interpretazione della legge | » 46 |

#### **2. La *intentio* referendaria, i limiti della sua rilevanza e il problema della reviviscenza**

- |  |      |
|--|------|
| »  | 51   |
| 1. La <i>intentio</i> referendaria, il proposito dei promotori e i diversi ambiti della loro eventuale rilevanza: (a) l’interpretazione della normativa di risulta | » 51 |
| 2. (b) l’abrogazione legislativa sufficiente   | » 54 |

3. (c) il divieto di ripristino in via legislativa della normativa abrogata dal referendum	pag.	58
4. La rilevanza della <i>intentio</i> referendaria e il dibattito sulla “natura” del referendum: dalla “natura” alla funzione dell’istituto referendario ed ai problemi che essa solleva	»	66
5. La virtuale antinomia tra potere normativo popolare e spazio della mediazione parlamentare: il principio della massima espansione reciprocamente compatibile	»	69
6. La rilevanza della <i>intentio</i> , i suoi limiti e il problema della reviviscenza	»	75
7. La struttura ablativa del referendum, l’eventualità di una <i>intentio</i> non immediatamente decifrabile e la sua differenziata incidenza: sui limiti anche strutturali della reviviscenza	»	82
8. A conclusione una precisazione su reviviscenza e abrogazione tacita	»	86

**Parte Seconda**  
**Dalla reviviscenza alla manipolazione:**  
**una questione di confini**

<b>3. Il referendum parziale e i suoi limiti nell’elaborazione della Corte Costituzionale</b>	»	93
1. Il problema della manipolazione: coordinate e prospettive.	»	93
2. Il referendum parziale nella giurisprudenza costituzionale: (i) omogeneità del quesito e natura ablativa del potere referendario	»	94
3. (segue) (ii) dall’omogeneità alla «teleologica significanza»: la sentenza n. 29 del 1987 e l’inammissibilità dei referendum elettorali	»	96
4. (segue) (iii) dalla «teleologica significanza» alla «lineare evidenza delle conseguenze abrogative»: omogeneità del quesito e ammissibilità “condizionata” dei referendum elettorali	»	100
5. (segue) (iv) l’evoluzione della «lineare evidenza delle conseguenze abrogative» nell’«autoapplicatività della normativa di risulta»: verso un uso manipolativo dello strumento referendario	»	104
6. (segue) (v) l’involuzione dell’«autoapplicatività della normativa di risulta» nel criterio della «fisiologica espansione delle norme residue»	»	108
7. (segue) (vi) i referendum elettorali ed il vincolo ai principi della legge incisa	»	110
8. Gli esiti dell’elaborazione della Corte e le riflessioni che essi sollecitano	»	113



#### **4. Il Referendum parziale e i suoi limiti nell'elaborazione della dottrina**

	pag.	119
1. La “natura” della normativa di risulta come “misura” dell’innovatività compatibile con la funzione ablativa della fonte referendaria	»	119
2. Il criterio dell’«oggetto minimo» della richiesta abrogativa e le sue diverse declinazioni: (i) la «disposizione normativa» come limite del potere referendario	»	126
3. (segue) (ii) la declinazione “sostantiva” del contenuto minimo dei referendum parziali: (ii.i) incontenibilità del ritaglio e trasformazione del potere referendario	»	139
4. (segue) (ii.ii) il criterio “logico” della necessaria accessorietà dell’effetto innovativo: il limite della “significatività” del frammento lessicale	»	142
5. (segue) (ii.iii) il limite della norma generale esclusiva: il criterio della scelta normativa ed il suo celato ripiegamento verso un parametro formale	»	145
6. L’approdo tendenzialmente formale delle dottrine sostanzialistiche e la necessità di mutarne il paradigma	»	151

#### **5. Il potere referendario tra funzione oppositiva e identità del principio regolativo**

	»	155
1. Limite “interno” e limite “esterno” del potere referendario: verso una loro possibile declinazione congiunta	»	155
2. Struttura e funzione del potere referendario: il vincolo alla forma SI/NO e la radicalità dell’opposizione referendaria	»	160
3. (segue) la funzione oppositiva e la distinzione tra principio regolativo e condizioni di attualizzazione	»	161
4. (segue) struttura ablativa del referendum e natura positiva del potere di iniziativa legislativa popolare: la sistemica alterità di questi canali della comunicazione fra popolo e legge	»	164
5. L’oggetto del quesito referendario e l’articolazione funzionale del potere normativo	»	167
6. L’oppositività “verticale” del potere referendario: il vincolo alle scelte “identitarie” ed il limite delle scelte “modali”	»	172
7. La tela di Penelope: “fare”, “disfare” e “rifare” nel rapporto fra potere parlamentare ed opposizione referendaria	»	176
8. La materia elettorale: autoapplicatività della normativa di risulta e “spazio funzionale” del potere referendario	»	182



*Ai miei nipotini Peppe e Gaetanuccio*



## AD INTRODUZIONE: SUL “CONFINE” COME “PUNTO DI OSSERVAZIONE”

In un tempo come quello attuale segnato da una profonda, e sembrerebbe all'apparenza irreversibile, crisi della politica e della sua strutturazione partitico-rappresentativa si è alla ricerca costante di strumenti che diano “forma” e “voce” ad un dissenso che appare sempre più insofferente ad ogni possibile “mediazione”.

Non è difficile immaginare, allora, che in un quadro siffatto si guardi al referendum come ad un istituto che possa dar corpo ad una prospettiva di questo tipo, come ad uno strumento la cui “immediatezza” si contrappone naturalmente alla “mediazione” partitica restituendo centralità all'autentica *voluntas* del popolo sovrano.

Il ricorso sempre più frequente al referendum e l'ipervalutazione della sua democraticità, come anche la diffidenza che tale istituto ha talvolta suscitato, si comprendono, probabilmente, a partire da un tale contesto. Come a partire da esso si comprendono anche la progressiva rimodulazione dei contorni giuridici e delle funzioni che il referendum è chiamato ad assolvere rispetto al sistema politico-istituzionale, e dunque rispetto alla forma di governo che pure concorre a definire.

In un tale scenario non sembra utile tornare ad interrogarsi sulla contrapposizione fra democrazia diretta e democrazia indiretta, e perché, come è stato notato, non è affatto detto che in essa propriamente si collochi lo strumento referendario, e perché, in ogni caso, l'assunzione di una tale prospettiva potrebbe ulteriormente alimentare il “pregiudizio” che ha condotto, di volta in volta, a sottolineare la centralità della decisione referendaria ovvero la sua strutturale marginalità.

Proprio in un tempo in cui il referendum è investito da così forti tensioni sembra, piuttosto, preferibile tornare a chiedersi quali siano le reali virtualità di questo istituto, e muovere, perciò, dal testo costituzionale per definirne i contorni e chiarire cosa ad esso sia dato di “volere” e di “disporre”. Qui lo si è fatto prendendo le mosse dalle disposizioni costituzionali che definiscono l'equilibrio e la logica che presiedono alla regolazione dei rapporti fra potere

referendario e legislatore parlamentare e provando a ricostruire il “confine” deputato a proteggere entrambi questi poteri normativi dai reciproci sconfinamenti.

Muovere dal “confine” significa, allora, interrogarsi sugli “spazi” che esso è chiamato a separare e sulla *ratio* che ad una tale separazione presiede, e quindi sui limiti che il potere referendario incontra e che trovano fondamento nella necessità di preservare l’ambito che la Costituzione ha inteso consegnare alla *potestas* positiva del legislatore legittimato dal circuito politico-rappresentativo.

Il particolare “punto d’osservazione” che è sembrato possa offrire la prospettiva del “confine” impone, dunque, di considerare lo strumento referendario non isolatamente, ma a partire dal rapporto con il potere legislativo. La presenza di questo rapporto, ovviamente, non è mai mancata nelle molte e approfondite indagini che al referendum sono state dedicate. Ma assumerlo a “punto d’osservazione” vuol dire qualcosa di più, vuol dire comprenderne la struttura e la funzione interrogando anche la struttura e la funzione del concorrente potere parlamentare. Questa diversa prospettiva ha, perciò, reso necessario andare oltre la tradizionale rappresentazione del referendum come “fonte unidirezionale” e la sua equiparazione alla cd. abrogazione espressa che necessariamente ne conseguiva. Ed ha richiesto di domandarsi a quale *funzione* risponda la *struttura* abrogativa di questo potere e quale prestazione essa possa essere chiamata ad assolvere nella dialettica con la mediazione parlamentare.

Ed è sempre la scelta di “muovere dal confine” a motivare la selezione dei luoghi a partire dai quali intraprendere la ricostruzione dei caratteri del potere referendario. L’esame dei dispositivi normativi della reviviscenza e della abrogazione manipolatrice, tornati al centro del dibattito teorico dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012, risponde, appunto, ad una tale scelta metodologica: l’estensione di entrambi tali dispositivi al referendum solleva il problema dei limiti di questo potere costituzionale, e segnatamente di ciò che nella “forma” dell’abrogazione referendaria è possibile fare.

Il dispositivo normativo della reviviscenza suppone, infatti, che all’abrogazione espressa di una norma (meramente) abrogativa si attribuisca un duplice ordine di significati, e precisamente si è ritenuto che in una tale forma il legislatore si proponga non soltanto la cancellazione di una precedente scelta normativa, ma anche il ripristino della disciplina che questa (la prima abrogazione) aveva abrogato. L’efficacia di un tale dispositivo postula, dunque, la necessaria rilevanza interpretativa della *voluntas legis* e dell’*animus reviviscendi* che nella cd. doppia abrogazione espressa sarebbe implicito. E solleva, perciò, la questione di un’analogia rilevanza della *intentio* dei promotori (del referendum) e delle ricadute che il suo eventuale riconoscimento può avere sulla stessa portata normativa e sugli effetti dell’istituto referendario.

Proprio da un tale riconoscimento discenderebbe, infatti, la possibilità di istituire un nesso fra *intentio* ed effetti del referendum, fra l'inequivocabile e manifesto *animus reviviscendi* dei promotori ed il ripristino della normativa abrogata dalle disposizioni oggetto del quesito.

La "forma" abrogativa voluta dall'art. 75 Cost. celerebbe, così, un'operazione prioritariamente finalizzata a far rivivere una diversa disciplina: la *intentio* che la sorregge non si proporrebbe semplicemente di "disfare" le scelte legislative di cui prospetta la cancellazione, ma di "rifarle", disponendo il ripristino di una pregressa *voluntas* normativa.

L'estensione del dispositivo della reviviscenza all'abrogazione referendaria e la possibilità, in essa implicita, che questa venga "intenzionata" al ripristino di una disposizione abrogata solleva, perciò, il problema del "confine" deputato a separare gli spazi rimessi a poteri normativi concorrenti, eterogenei e virtualmente antagonisti e della *ratio* che presiede alla sua (del confine) istituzione. Occorre, allora, domandarsi se il riconoscimento di una "*intentio reviviscendi*" dei promotori non si accompagni, necessariamente, ad uno sconfinamento del potere referendario, ad un suo inevitabile transire dalla dimensione del mero "disfare" a quella del "rifare", e dunque alla sua trasformazione in un potere, in una qualche misura, omologo a quello legislativo.

Un'analogia questione è prospettata dalla previsione, contenuta al comma 1 dell'art. 75 Cost., di referendum abrogativi parziali.

L'ammissibilità di quesiti che abbiano ad oggetto solo una (o più) parti della legge sembra, infatti, aprire alla possibilità di un uso manipolativo dello strumento referendario, di un suo utilizzo, dunque, che non sia preordinato alla mera cancellazione delle scelte regolative del legislatore, ma che sia, piuttosto, diretto alla costruzione di una "precisa" normativa di risulta. Il ricorso alla cd. tecnica del ritaglio consente, invero, di trasformare il testo di legge abrogando in un "giacimento lessicale" al quale attingere per sostituire alla *voluntas* del legislatore, che si intende abrogare, una nuova e diversa *voluntas*. L'utilizzo della "forma" abrogativa celerebbe, allora, anche in questo caso, un'operazione che non appare principalmente diretta a "disfare" le scelte legislative, ma a "rifarle", segnando, così, il superamento della strutturale "cecità" della *intentio* referendaria (e, per ciò stesso, del vincolo che la legava all'orizzonte dell'abrogazione) e la sua trasformazione in *intentio* propositiva.

Il problema della distinzione di abrogazione parziale ed abrogazione manipolativa che quest'utilizzo del referendum ha sollevato attiene, quindi, all'individuazione del punto superato il quale la forma abrogativa cessa di essere preordinata al semplice "disfare", per essere, invece, "intenzionata" al "rifare".

Ancora una volta, dunque, la possibilità che il referendum abrogativo supporti una *intentio* propositiva rimanda alla questione del limite che questo po-

tere normativo incontra e della sua (del limite) preordinazione alla garanzia degli spazi che la Costituzione ha inteso riservare al legislatore parlamentare.

Nonostante le diversità che i dispositivi normativi della reviviscenza e della manipolazione sicuramente presentano (nella prima, infatti, il risultato voluto passa attraverso la necessaria valorizzazione interpretativa della *intentio*, mentre nella seconda l'obiettivo del "rifare" è perseguito direttamente attraverso un attento "ritaglio" del testo abrogando), entrambi sollevano il problema dei limiti estremi del referendum, della "funzione" che la sua "struttura" abrogativa può supportare e della sua eventuale compatibilità con gli equilibri tracciati nel testo costituzionale e con la garanzia degli spazi destinati alla *potestas* normativa del Parlamento.

La prospettiva che così si è assunta ha, allora, indotto a focalizzare la ricerca su questi due "luoghi" esemplari della tensione che l'istituto referendario, in realtà, sottende e a muovere nella loro analisi dal testo del '48 e dalla ricostruzione del "confine" che esso istituisce a presidio degli "spazi" e delle "funzioni" assegnati al potere referendario ed all'antagonista legislatore parlamentare, ripercorrendo in questa prospettiva la giurisprudenza sul giudizio di ammissibilità.

Il "Votare contro", che fa da titolo a questa riflessione, si propone, appunto, di rappresentare la funzione oppositiva che è sembrato di dover riconoscere al referendum. Una funzione che qui è concepita non come costruzione finalistica elaborata dall'interprete per spiegare "dall'esterno" il senso di una struttura, bensì come inferenza teleologica della stessa struttura. Ed alla quale, nella specie, si giunge interrogandosi sul valore normativo della struttura negativa che veste il potere referendario e del "disfare" in cui essa si risolve e comprendendoli in rapporto al "fare" che, invece, contraddistingue la *potestas* normativa del legislatore.

La funzione oppositiva del referendum viene, perciò, dalla coniugazione della sua struttura negativa con il valore normativo che tuttavia riveste e che, per ciò stesso, la pone in concorrenza con il potere legislativo: da qui il sottotitolo "Il referendum come opposizione e norma".

*Sono grata ai professori Salvo Andò, Gaetano Azzariti e Roberto Bin per la pazienza con cui hanno seguito queste mie riflessioni e per i suggerimenti che generosamente mi hanno dato.*

*Un ringraziamento particolare debbo al professor Salvatore Curreri per l'affetto e la sollecitudine con cui ha seguito e sostenuto la mia fatica.*



## PARTE PRIMA

### IL PROBLEMA DELLA REVIVISCENZA E LA RILEVANZA DELLA *INTENTIO* REFERENDARIA



# 1.

## INAMMISSIBILITÀ DELLA REVIVISCENZA: UN *TOPOS* DELL' ARGOMENTAZIONE DELLA CORTE

### 1. Una breve premessa

La sentenza n. 13 del 2012, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le richieste di referendum abrogativi della l. 270 del 2005, ha riproposto una questione, quella della reviviscenza delle norme abrogate dalle disposizioni sottoposte al quesito referendario, che si mostra di rilevante portata per la comprensione di questo istituto e per le implementazioni che se ne potrebbero voler dare in un tempo di crisi del dispositivo rappresentativo quale sembra quello attuale.

Per vero, la decisione della Corte era stata preceduta da un acceso dibattito e da (inusitate) pubbliche esternazioni che sono giunte a dividere come mai la dottrina costituzionalistica italiana<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sull'ammissibilità di referendum abrogativi che avessero ad oggetto la l. n. 270 del 2005 e sui problemi che una tale questione presenta la dottrina ha a lungo dibattuto (anche prima della decisione con la quale la Consulta ha escluso l'ammissibilità dei due referendum elettorali sulla l. n. 270 del 2005). In tal senso basti ricordare i contributi contenuti in, F. Bassanini (a cura di), *I referendum elettorali*, Passigli Editori, Firenze, 2007; *Referendum abrogativo e reviviscenza*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 0/2011; R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella*, Giappichelli, Torino 2012. Ma si vedano anche A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, A. Celotto, *Sull'ammissibilità del referendum elettorale*, in *ivi*; A. Pizzorusso, *Sull'ammissibilità di un referendum abrogativo di disposizioni abrogative o modificative di una precedente legge e implicitamente ripristinativo di disposizioni da questa abrogate o modificate*, in *ivi*; A. Ruggeri, *Abrogazione popolare e "reviviscenza" di leggi elettorali*, in *ivi*; R. Bifulco, *Sull'ammissibilità dei referendum abrogativi della L. 270/2005*, in *ivi*; A. Morrone, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in *ivi*; V. Marcenò, *Perplexità sull'ammissibilità di un concetto ambiguo: la "reviviscenza" di disposizioni abrogate*, in *ivi*; S. Curreri, *Tornare al referendum per ritornare al Mattarellum*, in *ivi*; A. D'Atena, *Un'ammissibilità meno problematica di quanto sembra. A proposito del referendum sul "Porcellum"*, in <http://www.giurcost.org/studi/index.html>; A. Ruggeri, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità della*

Le diverse e contrapposte opinioni, che su tali referendum si erano formate ed erano state vigorosamente manifestate, coinvolgevano questioni diverse e di varia natura, ancorché tutte di rilevante portata e interesse.

Ma il problema di fondo, che faceva da dirimente di queste diverse opinioni, si può dire fosse costituito, per l'appunto, dalla questione della reviviscenza della disciplina abrogata dalle disposizioni fatte oggetto dei quesiti referendari, una reviviscenza che, apertamente, i promotori dei referendum assumevano sarebbe seguita all'eventuale esito positivo della consultazione referendaria.

La sentenza n. 13 del 2012 ha trattato molte delle questioni che in tale dibattito erano state sollevate. Ma, alla fine, decisiva per le sue conclusioni negative è risultato essere proprio il postulato della impossibilità della reviviscenza di una norma abrogata.

Quella della reviviscenza, però, rappresenta anche la questione forse più delicata di un problema più generale che rileva sotto molteplici e connessi profili e che appare cruciale per la stessa comprensione complessiva dell'istituto referendario.

Questo problema concerne la rilevanza della *intentio* referendaria ed investe, in ultima istanza, l'efficacia e, con essa, la stessa portata normativa del referendum.

Come si sa, la Corte ha, da sempre e ripetutamente, riconosciuto decisiva importanza, ai fini della stessa ammissibilità del referendum, alla riconoscibilità e chiarezza della *intentio* referendaria. Precisamente, tale attenzione all'intento dei promotori è stata rivolta a garantire la struttura necessariamente binaria del quesito referendario: la ridicibilità del proposito normativo perseguito dal quesito ad un'alternativa secca ed immediatamente percepibile è ritenuta condizione strutturale di un dispositivo normativo che sembrerebbe azzerare le ordinarie risorse della razionalità discorsiva.

Ma la rilevanza della *intentio* referendaria, che su questo piano sembra trovare sicuro riconoscimento, può anche prospettarsi in altre, e non meno rimarchevoli, direzioni, che investono l'efficacia normativa della proposta referendaria e del suo eventuale accoglimento.

Ci si può chiedere - e ci si è chiesto<sup>2</sup> -, in primo luogo, se il *verso* del quesito referendario, e quindi la *intentio* dei promotori, abbia ad incidere, ed eventualmente fino a che punto, sul potere del Parlamento di intervenire, dopo la proposizione del quesito e prima della sua votazione, sulla materia referendaria.

*“reviviscenza” della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? (A prima lettura di Corte cost. n. 13 del 2012), in ivi; M. Ruotolo, Un'inammissibilità “annunciata”. Commento a prima lettura a Corte cost. sent. n. 13/2012, in Federalismi.it.*

<sup>2</sup> In ordine ai riferimenti dottrinali e giurisprudenziali si rinvia al successivo par. 9 (b).

Ci si può chiedere, ancora, - e ci si è chiesto<sup>3</sup> -, se a questa *intentio* debba, o meno, darsi rilevanza nell'interpretazione della disciplina di risulta, magari riconoscendo al proposito referendario lo stesso rango che, generalmente, si attribuisce alla *voluntas legis*, e cioè il valore di "elemento storico" che concorre (insieme agli altri criteri ermeneutici) alla determinazione del significato degli enunciati normativi.

E ci si può chiedere - ed è dibattuto<sup>4</sup> -, infine, se questa *intentio*, una volta che sia sanzionata dall'accoglimento del quesito referendario, non abbia a limitare, temporalmente, il potere del Parlamento di tornare a disporre sulla materia referendaria.

Come si sa, tutte queste questioni sono disputate, ma tutte, in un modo o nell'altro, propongono il problema di un'efficacia normativa dello strumento referendario, che sembra transitare attraverso una qualche rilevanza della sua "intenzione".

Il punto è, allora, che proprio un tal riconoscimento, a misura che sembra mettere in comunicazione la *intentio* referendaria e la portata normativa del referendum, potrebbe far sembrare plausibile la possibilità di riconnettere ad un inequivoco e manifesto *animus reviviscendi* dei promotori l'eventuale ripristino della disciplina che le disposizioni fatte oggetto del referendum avevano abrogato.

Precisamente, a favore dell'attendibilità di questa connessione tra problema della reviviscenza e rilevanza generale della *intentio* referendaria potrebbe sembrare deponga l'alternativa che segue: l'irrilevanza di un eventuale *animus reviviscendi* - si potrebbe pensare - non solo mutila l'intento dei promotori, ma, ancor prima, limita radicalmente il potere consegnato dal testo costituzionale all'istituto referendario; mentre - si potrebbe notare - la possibilità di "intenzionare" il referendum alla reviviscenza della disciplina abrogata dalla disposizione sottoposta al suo quesito, prim'ancora che valorizzare l'intento referendario, estende il virtuale valore normativo del referendum.

D'altronde, questa, che sembrerebbe un'alternativa forse azzardata, potrebbe trovare fondamento e/o alimento in una giurisprudenza costituzionale che si ritiene (almeno da taluni) abbia dato una qualche via libera ai c.d. referendum manipolativi<sup>5</sup>, ove l'intenzionalità regolativa di quest'istituto sembra possa prendere il sopravvento sulla sua originaria concezione meramente negativa, e cioè su quella concezione che lo comprende come uno strumento, che esaurisce il proprio senso nella funzione meramente ablativa o, al più, nella creazio-

<sup>3</sup> In ordine ai riferimenti dottrinali e giurisprudenziali si rinvia al successivo par. 8 (a).

<sup>4</sup> In ordine ai riferimenti dottrinali e giurisprudenziali si rinvia al successivo par. 10 (c).

<sup>5</sup> Su quest'orientamento si rinvia ai saggi di S. Bartole, R. Bin, A. Barbera, P. Carnevale, A. Morrone, G. Brunelli, A. Giorgis, G. Gemma, A. Pugiotto contenuti in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori. Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Giappichelli, Torino, 1999.