

Dibattito sulla riforma elettorale

Il referendum abrogativo in itinere sulle vigenti leggi elettorali
Marzo 2007

1. Introduzione

Come noto, è stato avviato l'iter che - attraverso una serie di quesiti referendari caratterizzati dalla tecnica del "ritaglio" - potrebbe sfociare nel cambiamento del sistema elettorale di Camera e Senato. Il comitato promotore (presieduto da Giovanni Guzzetta, professore di diritto pubblico all'Università di Roma-Tor Vergata, e composto da diversi altri aderenti, fra i quali numerosi esponenti politici di vari partiti di maggioranza e opposizione, oltre a studiosi e giornalisti) ha presentato alla Corte di Cassazione tre quesiti, con lo scopo di abrogare alcune parti della legge 21 dicembre 2005, n. 270 e dei DPR 361/1957 (Testo unico Camera) e 533/1993 (Testo unico Senato). La raccolta delle firme dovrebbe iniziare a svolgersi, secondo quanto riferito dagli organi di stampa, nella primavera del corrente anno. Si propone di seguito una sintesi della procedura referendaria delineata dalla legge 352/1970.

Riguardo alla procedura ed in particolare ai termini temporali e alle preclusioni allo svolgimento di referendum abrogativi, la legge 357/1970 (articoli da 27 a 40) dispone quanto segue:

1. il deposito presso la cancelleria della Corte di Cassazione di tutti i fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali dei sottoscrittori deve essere effettuato entro tre mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi. Tale deposito deve essere effettuato da almeno tre dei promotori, i quali dichiarano al cancelliere il numero delle firme che appoggiano la richiesta;
2. nel caso di richiesta da parte di non meno di cinque Consigli regionali, la richiesta stessa deve contenere, oltre al quesito e all'indicazione delle disposizioni di legge delle quali si propone la abrogazione ai sensi del predetto articolo, l'indicazione dei Consigli regionali che abbiano deliberato di presentarla, della data della rispettiva deliberazione, che non deve essere anteriore di oltre quattro mesi alla presentazione, e dei delegati di ciascun consiglio, uno effettivo e uno supplente; deve essere sottoscritta dai delegati, e deve essere corredata da copia di dette deliberazioni, sottoscritta dal presidente di ciascun consiglio;
3. la richiesta di referendum non può essere depositata nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime (v. punto 12 per il caso di scioglimento anticipato);
4. salva la preclusione di cui sopra, le richieste di referendum devono essere depositate in ciascun anno dal 1° gennaio al 30 settembre;
5. l'Ufficio centrale, costituito presso la Corte di Cassazione, esamina alla scadenza del 30 settembre tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la valutazione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata alla Corte costituzionale;
6. l'Ufficio centrale rileva, con ordinanza, entro il 31 ottobre le eventuali irregolarità delle singole richieste, assegnando ai delegati o presentatori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al 20 novembre per la sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza;
7. la notifica dell'ordinanza ai delegati o presentatori deve essere effettuata entro 5 giorni, ai presentatori della richiesta dei 500 mila elettori, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali. Entro il termine fissato nell'ordinanza i rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del referendum, che siano stati eventualmente designati a norma dell'articolo 19, hanno facoltà di presentare per iscritto le loro deduzioni;
8. sulla legittimità di tutte le richieste depositate - provvedendo alla concentrazione di quelle tra esse che rivelano uniformità o analogia di materia e mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri - decide l'Ufficio centrale con ordinanza definitiva, successivamente alla scadenza del termine fissato ed entro il 15 dicembre;
9. il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste di referendum, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata, e nomina il giudice relatore. Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione di ufficio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei Ministri (articolo 33). I

delegati, i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum non oltre 3 giorni prima della data fissata per la deliberazione;

10. sull'ammissibilità del referendum la Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio. Della sentenza è data d'ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica;

11. ricevuta la comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, 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.

12. 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.

In dottrina la norma sopra citata ha destato perplessità, poiché essa favorirebbe manovre dilatorie, consentendo alle forze politiche che intendono disinnescare la "mina" referendaria di giocare l'arma dello scioglimento anticipato.

13. qualora il risultato del referendum sia favorevole all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette. Il decreto è pubblicato immediatamente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana;

14. l'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente della Repubblica, nel decreto stesso e su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione.

15. nel caso il risultato del referendum sia contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi, ne è data notizia e non può proporsi richiesta di referendum per l'abrogazione della medesima legge, o atto avente forza di legge, o delle disposizioni suddette, fermo il disposto dell'articolo 31, prima che siano trascorsi 5 anni;

16. se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso (su tale ultimo effetto preclusivo v. anche infra).

2. Cosa cambierebbe con l'approvazione dei quesiti referendari

I promotori del referendum hanno chiesto l'abrogazione "mirata" di alcune parole o frasi contenute nelle leggi elettorali vigenti. L'articolato risultante, come riformulato dopo i "tagli", innoverebbe in maniera sostanziale il sistema di assegnazione dei seggi. Si illustrano di seguito gli effetti innovativi dei singoli quesiti.

1) Primo quesito - Camera

Si aboliscono le coalizioni: vince il premio di maggioranza - che garantisce 340 seggi - il partito (recte: la lista) con più voti. Partecipano alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono almeno il 4% dei voti su base nazionale.

2) Secondo quesito - Senato

Si aboliscono le coalizioni: vince il premio regionale - che garantisce il 55% dei seggi della regione - il partito (recte: la lista) con più voti. Partecipano alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono almeno l'8% dei voti su base regionale.

3) Terzo quesito - Candidature

Viene abolita la possibilità, introdotta con la riforma elettorale del 2005 (v. sopra), di candidarsi in più circoscrizioni (cosiddette candidature plurime)¹³.

Può essere utile ricordare in questa sede che la Corte costituzionale, nell'ambito della propria giurisprudenza in tema di ammissibilità dei referendum, ha statuito che i quesiti riguardanti leggi elettorali sono ammissibili in quanto "ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo" (sent. 32 del 1993; v. anche sent. 5 del 1995).

3. Cosa può fare il Parlamento, e con quali effetti, dopo l'inizio dell'iter referendario e prima dello svolgimento della consultazione: l'intervento del legislatore sulle disposizioni oggetto dei quesiti referendari

Un primo aspetto da prendere in considerazione è quello relativo al rapporto fra la richiesta di referendum abrogativo e gli atti legislativi sopraggiunti prima dell'effettuazione dei referendum che abrogano o modificano le disposizioni oggetto del referendum

Per cogliere i termini della problematica, vanno ricordati sia la normativa di riferimento (art. 39 della l. 352/70), sia la giurisprudenza costituzionale in materia (sentenza n. 68 del 1978). Tali elementi vanno considerati al fine di risolvere due possibili questioni:

- a) se l'esercizio della funzione legislativa sia paralizzato o in qualche modo limitato, nel corso dei procedimenti per il referendum, quanto agli oggetti delle richieste referendarie;
- b) se con le richieste referendarie possano validamente interferire, e con quali conseguenze, gli eventuali atti di esercizio della funzione legislativa posti in essere medio tempore dalle Camere.

Quanto alla disciplina positiva, essa si rinviene nell'articolo 39 della legge 352 del 1970 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo). In base a tale disposizione, se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole norme di essi cui il referendum si riferisce, vengono abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso.

La normativa ordinaria stabilisce dunque:

- * implicitamente, che le norme oggetto del referendum possono essere medio tempore incise dal Parlamento;
- * esplicitamente, che l'intervenuta "abrogazione" delle disposizioni già oggetto della richiesta referendaria preclude lo svolgimento del referendum.

La disciplina di livello ordinario deve poi essere inquadrata nell'ottica dei principi costituzionali di riferimento: l'art. 70, che attribuisce alle Camere l'esercizio della funzione legislativa; l'art. 75, che prevede l'istituto del referendum abrogativo quale strumento di democrazia diretta.

In materia, principi e interventi correttivi di grande rilievo sono stati posti in essere dalla Corte costituzionale.

La questione relativa alla possibilità, per il Parlamento, di incidere sulla normativa oggetto di referendum mentre è in corso il relativo procedimento, è stata risolta positivamente dalla Consulta.

La tesi dottrinale secondo la quale la presentazione delle richieste di referendum abrogativo determinerebbe un effetto di "prevenzione", preclusivo di ogni intervento "perturbatore" da parte del potere legislativo, è stata infatti respinta dalla Corte, sulla base delle seguenti argomentazioni:

"In base all'art. 70 Cost., la funzione legislativa ordinaria è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente. Né si può dire che l'esercizio di tale funzione debba essere bloccato per l'intero corso del procedimento referendario, in quanto gli oggetti delle richieste di referendum sarebbero attratti nell'esclusiva disponibilità del corpo elettorale. Al contrario, l'assunto non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo; né corrisponde alla stessa ragion d'essere dell'istituto del referendum abrogativo.

Da un lato, infatti, (...) l'art. 75 Cost. non esclude la sopravvenienza di leggi di abrogazione totale degli atti o dei disposti per i quali sia stato richiesto il referendum: dal momento che esso ne risulta privato del suo oggetto, con esiti identici a quelli producibili da un voto popolare abrogativo. E d'altro lato non può nemmeno escludersi una legislazione abrogativa accompagnata da una nuova disciplina della materia in questione: sia perché il referendum può bene mirare (se non altro nelle ipotesi in cui vengano in considerazione le cosiddette leggi costituzionalmente necessarie) ad una mutazione della disciplina preesistente, piuttosto che ad una integrale e definitiva caducazione di essa; sia soprattutto perché, una volta promosse le richieste referendarie, potrebbero insorgere nuovi bisogni e problemi, di fronte ai quali sarebbe assurdo che al potere legislativo venisse impedito d'intervenire tempestivamente.

Occorre dunque concludere che le Camere conservano la propria permanente potestà legislativa, sia nella fase dell'iniziativa e della raccolta delle sottoscrizioni, sia nel corso degli accertamenti sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste, sia successivamente alla stessa indizione del referendum abrogativo."

In sintesi, la Corte costituzionale ha statuito che, nelle more dello svolgimento della procedura referendaria, il Parlamento può sia disporre una abrogazione "secca" della normativa interessata, sia una

sua sostituzione con una nuova disciplina. La eventuale scelta di incidere sulle disposizioni oggetto delle richieste referendarie è dunque rimessa alla "sensibilità politica" delle Camere.

Il secondo problema giuridico che si è dianzi posto, relativo all'effetto degli atti di esercizio della funzione legislativa posti in essere mentre è in corso la procedura referendaria, sembra trovare una risposta nel citato art. 39 della legge 352/70, che ricollega un effetto preclusivo dello svolgimento del referendum alla "abrogazione" delle disposizioni interessate.

Come notato da una parte della dottrina (dottrina richiamata dalla Consulta nella sentenza n. 68 del 1978) la formulazione normativa, essendo "ampia ed indiscriminante", sarebbe però tale da consentire che vengano frustrati gli intendimenti dei promotori e dei sottoscrittori delle richieste di referendum abrogativo, prestandosi a possibili elusioni delle stesse disposizioni dell'art. 75 Cost.. Ciò in quanto con il termine "abrogazione" può intendersi: sia una abrogazione "secca" (totale ed espressa, senza contestuale disciplina sostitutiva); sia una abrogazione espressa e totale accompagnata da disciplina sostitutiva; sia una abrogazione implicita (attraverso l'approvazione di disposizioni incompatibili con quelle oggetti di referendum).

Tale rilievo è stato accolto dalla Corte, la quale ha affermato che

"con la previsione e con la garanzia costituzionale del potere referendario non é conciliabile il fatto che questo tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare finisca per esser sottoposto - contraddittoriamente - a vicende risolutive che rimangono affidate alla piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario: cui verrebbe consentito di bloccare il referendum, adottando una qualsiasi disciplina sostitutiva delle disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale."

La Corte, peraltro, ha ritenuto che l'interpretazione "costituzionalmente orientata" proposta dalla dottrina per evitare l'elusione dell'art. 75 Cost. (ossia far coincidere la "abrogazione" di cui parla l'art. 39 della legge 352/70 con la sola abrogazione totale ed espressa) non trova alcun riscontro nel testo legislativo, che non introduce distinzioni o precisazioni di alcun genere. Pertanto, la Consulta ha integrato la disposizione de qua attraverso una pronuncia additiva, secondo la quale l'art. 39 è illegittimo, limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative.

A tale integrazione della disciplina (che a tutt'oggi vive come "emendata" dalla sentenza n. 68 del 1978), la Corte è pervenuta sulla base delle seguenti argomentazioni: "é manifesto, perché in ciò consiste il valore politico delle decisioni demandate al popolo, che gli atti o i disposti legislativi indicati in ciascuna richiesta non sono altro che il mezzo per individuare una data normativa, sulle sorti della quale gli elettori vengono in effetti chiamati a pronunciarsi. Se così non fosse, la stessa riproduzione integrale dei contenuti di una legge preesistente, operata da una legge nuova, basterebbe a precludere l'effettuazione del referendum già promosso per l'abrogazione della prima di queste due fonti. Ma una conseguenza così paradossale concorre a far capire quanto poco sia fondata la premessa. Nella sentenza n. 16 di quest'anno (...) la Corte ha viceversa precisato che "il tema del quesito sottoposto agli elettori non é tanto formato... dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava"; ed in questi termini ha coerentemente valutato se alla base delle varie richieste assoggettate al suo giudizio fosse o meno riscontrabile quella "matrice razionalmente unitaria", in vista della quale dev'essere accertata l'omogeneità dei corrispondenti quesiti. Con analoghi criteri va ora risolto il problema dei limiti in cui può verificarsi - legittimamente - il blocco delle operazioni per il referendum, a causa degli effetti abrogativi previsti dall'art. 39 della legge n. 352 del 1970.

Se l'"intenzione del legislatore" - obiettivatasi nelle disposizioni legislative sopraggiunte - si dimostra fondamentalmente diversa e peculiare, nel senso che i relativi principi ispiratori sono mutati rispetto alla previa disciplina della materia, la nuova legislazione non é più ricollegabile alla precedente iniziativa referendaria: in quanto non si può presumere che i sottoscrittori, firmando la richiesta mirante all'abrogazione della normativa già in vigore, abbiano implicitamente inteso coinvolgere nel referendum quella stessa ulteriore disciplina. Se invece l'"intenzione del legislatore" rimane fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza. In quest'ultima ipotesi, la nuova disciplina della materia realizza per intero i suoi normali effetti abrogativi, impedendo che il referendum assuma tuttora ad oggetto le disposizioni già abrogate. Ma la consultazione popolare deve svolgersi pur sempre, a pena di violare l'art. 75 Cost. E, di conseguenza, l'unica soluzione possibile consiste nel riconoscere che il referendum si trasferisce dalla legislazione precedente alla legislazione così sopravvenuta (oppure che la

richiesta referendaria si estende alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontrino che esse s'inseriscono nella previa regolamentazione, senza sostituirla integralmente)."

In sintesi, nella ricostruzione della Corte costituzionale, oggetto della consultazione referendaria è non tanto una legge, o singole disposizioni di essa (nozione formale), ma una determinata normativa (nozione sostanziale). Solo il reale, sostanziale cambiamento della normativa, dunque, può precludere lo svolgimento del referendum; e si ha sostanziale cambiamento della normativa quando dal nuovo testo legislativo può evincersi una "intenzione del legislatore" connotata da principi ispiratori mutati, ovvero quando delle singole disposizioni siano mutati i "contenuti normativi essenziali".

La Corte, inoltre, ha chiarito in che modo debba essere vagliata la disciplina sopravvenuta ai fini dell'eventuale svolgimento del referendum, distinguendo a secondo che la originaria richiesta referendaria abbia ad oggetto una legge nella sua interezza o singole disposizioni, ed ha offerto spunti sulla procedura da seguire a seguito delle modifiche approvate dal Parlamento:

"Per meglio chiarire a quali condizioni il referendum debba essere effettuato sulla nuova disciplina legislativa, al di fuori delle attuali prescrizioni dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, conviene però mantenere distinta l'ipotesi in cui la richiesta riguardasse nella loro interezza una legge od un atto equiparato (od anche un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuate dal legislatore) da quella in cui fosse stata proposta soltanto l'abrogazione di disposizioni specifiche. Nel primo caso, questa Corte ritiene che l'indagine non possa limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione, ma si debba estendere ai raffronti fra i principi cui s'informino nel loro complesso l'una o l'altra disciplina; sicché il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand'anche sopravvivano - entro il nuovo ordinamento dell'intera materia - contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l'interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informativi non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria. Nel secondo caso, invece, decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di referendum non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza.

Con tali criteri, comunque, non si può certo sostenere che gli elettori vengano chiamati a votare su un quesito affatto diverso da quello per cui erano state operate la presentazione e la sottoscrizione della richiesta di referendum abrogativo. La sottoposizione della nuova legge al voto popolare, qualora essa introduca modificazioni formali o di dettaglio, corrisponde alla sostanza dell'iniziativa assunta dai promotori e dai sottoscrittori; e rappresenta la strada costituzionalmente obbligata per conciliare - nell'ambito del procedimento referendario - la permanente potestà legislativa delle Camere con la garanzia dell'istituto del referendum abrogativo.

In questi termini, l'Ufficio centrale per il referendum è dunque chiamato a valutare - sentiti i promotori della corrispondente richiesta - se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva. Corrispondentemente, alla Corte costituzionale compete pur sempre di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità, quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo."

4. Cosa può fare il Parlamento a seguito dell'eventuale approvazione dei quesiti referendari

Altra questione affrontata dalla dottrina - nonché dalla Corte costituzionale - è quella relativa all'eventuale effetto preclusivo sull'attività legislativa del Parlamento derivante dall'intervenuta abrogazione referendaria.

In altri termini, alcuni autori si sono domandati quali siano i rapporti intercorrenti fra il referendum e la potestà legislativa ordinaria, dopo che il corpo elettorale abbia deliberato la richiesta abrogazione.

Ebbene, la parte prevalente della dottrina ritiene che sarebbe illegittima l'introduzione di una disciplina identica o equivalente a quella abrogata, stante un effetto preclusivo gravante sulle Camere a seguito del voto referendario. Gli autori che accolgono tale orientamento ne inferiscono peraltro conseguenze diverse: alcuni ritengono che il Presidente della Repubblica potrebbe sciogliere le Camere colpevoli di aver deliberato in contrasto con il popolo (Nocilla; Raveraira); altri ritengono possibile un intervento caducatorio della Corte costituzionale sulla legge approvata, in quanto essa sarebbe in contrasto col referendum, considerato fonte interposta fra Costituzione e legge ordinaria (Tosato, Modugno, Siclari, Paladin).

La Corte costituzionale, nell'ambito della sentenza 468 del 1990, ha affermato "(...)la peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento. A differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il referendum manifesta una volontà definitiva e irripetibile."

Nella successiva sentenza 32 del 1993 la Corte ha statuito, richiamando il suo precedente dictum, il "divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare"; il legislatore - ha soggiunto la Corte - può legittimamente intervenire solo per correggere, modificare o integrare la disciplina residua.

Un problema ulteriore, ove si accolga l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale dianzi esposto, è quello relativo alla durata dell'effetto preclusivo gravante sulle camere.

Al riguardo, non potendosi immaginare una preclusione sine die, sono state formulate due soluzioni interpretative:

applicazione analogica dell'articolo 38 della legge 352/1970, che vieta per cinque anni la riproposizione di richieste referendarie bocciate dal corpo elettorale (Paladin);
rinnovo delle camere come momento estintivo della preclusione derivante dal referendum, in quanto fatto produttivo di una situazione politicamente nuova rispetto a quella esistente al tempo della consultazione popolare (Mortati).

Va conclusivamente dato atto dell'esistenza di un orientamento dottrinale che ritiene non corretta la riportata tesi dominante, che attribuisce al referendum un effetto preclusivo nei riguardi del Parlamento, quanto al ripristino della normativa abrogata (Luciani).