

In piedi... entra il popolo sovrano!

GIULIO SALERNO

1. *Il popolo sovrano davanti al giudice: un paradosso costituzionale?*

La giustizia, dice la Costituzione, è amministrata in nome del popolo. E non a caso i giudici, quando proclamano le sentenze in nome del popolo, si alzano in piedi. Così essi testimoniano simbolicamente il rispetto necessario nei confronti della primigenia fonte di legittimazione della loro autorità. Ma cosa accade quando davanti al giudice si trova il popolo stesso o comunque chi è legittimato a rappresentarlo, in tutto o in una sua parte? Più in generale, dal punto di vista del diritto costituzionale, come si affronta e si risolve la questione delle controversie in cui il popolo - cui per Costituzione "appartiene" la sovranità - diviene parte direttamente interessata al giudizio? In questi casi, si potrebbe sostenere, il popolo verrebbe ad essere assoggettato a quella giustizia che si dichiara dover essere affermata in suo nome e che dunque, in linea di principio, non potrebbe non essere esercitata a difesa degli

esclusivi interessi del popolo stesso. In estrema sintesi, ergersi a giudice del popolo e, nello stesso tempo, alzarsi al cospetto di quest'ultimo sarebbe un paradosso costituzionale in un sistema che si appella, sin dalla sue fondamenta, ispirato al principio democratico.

Il corto circuito della democrazia parrebbe inevitabile, ma così non è. O meglio, non deve essere. Perché la nostra Costituzione, proprio nel suo primo articolo, impone il rispetto della legalità costituzionale e a questa subordina *in primis* l'esercizio della sovranità popolare. Pertanto «le forme ed i limiti della Costituzione» - cui quest'ultima condiziona il legittimo esercizio di tutti poteri, sia di quelli direttamente derivanti dalla volontà popolare, sia di quelli ad essa collegati mediante le forme della rappresentanza politica - rappresentano l'architettura su cui si regge la nostra idea di democrazia e definiscono di volta in volta la chiave di volta del nesso costituzionale che collega il popolo sovrano al complessivo assetto delle pubbliche istituzioni. Una

democrazia, dunque, che certo vede la collettività composta dai cittadini tutti al centro delle molteplici modalità di determinazione e di applicazione delle regole cui spetta guidare e indirizzare la pacifica e ordinata convivenza, ma che nello stesso tempo non pone il popolo al di sopra delle istituzioni costituzionalmente disciplinate. In altre parole, il fatto che la sovranità appartenga al popolo, non significa che ad esso spettino poteri giuridicamente illimitati e sottratti al dominio della legge.

A tal proposito, è noto che talora nei giudizi svoltisi di fronte alla Corte costituzionale, soprattutto a seguito della giurisprudenza affermata dagli anni Settanta in poi, il popolo è stato il protagonista sostanziale di talune controversie rimesse alla giustizia costituzionale. Naturalmente, non si è trattato di giudizi ove è stato rappresentato direttamente ed immediatamente tutto il popolo, giacché è noto che quest'ultimo, essendo costituito dalla totalità di individui cui è attribuito lo *status* di cittadino, non si presenti come un soggetto giuridicamente capace di esprimere una volontà unitaria e neppure sia costituzionalmente titolare di funzioni sue proprie. I poteri che impropriamente si attribuiscono al popolo - come, ad esempio, quello di eleggere i componenti degli organi rappresentativi o quello di deliberare nei *referendum* popolari -, in verità competono a più o meno significative frazioni del popolo, quali il corpo elettorale (o specifiche parti di quest'ultimo) o quello votante nelle consultazioni deliberative. D'altro canto, proprio innanzi alla Corte costituzionale si sono talora presentate, quali parti del procedimento contenzioso, tali frazioni del popolo sovrano, allorché esse, in sede di giustizia costituzionale, hanno visto riconosciuto la legittimazione sia attiva che

passiva contro arbitrarie lesioni o illegittime compressioni delle funzioni loro riconosciute dalla Costituzione e che sono state espressamente qualificate dalla Corte come funzioni «concorrenti con quelle pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite» (così si esprime la Corte costituzionale nella sentenza n. 69 del 1978).

Ciò è avvenuto, in particolare, nel caso del comitato promotore della richiesta popolare di *referendum* abrogativo non soltanto per tutelare le sue proprie attribuzioni nel procedimento di controllo della richiesta, ma anche, come è stato espressamente riconosciuto, per salvaguardare la correttezza del complessivo svolgimento del procedimento referendario (cfr., in particolare, Corte cost. n. 161 del 1995). Tale soggetto, pertanto, se per un verso è stato formalmente configurato come una figura soggettiva esterna allo Stato-persona, per altro verso è divenuto in buona sostanza il rappresentante processuale di una frazione particolarmente significativa del popolo sovrano (l'intero corpo votante nel *referendum*) in talune controversie di rango costituzionale che concernono un'importante funzione di rilievo pubblico - quella referendaria - che, se non coinvolge il popolo nella sua interezza, riguarda senz'altro tutto il complesso dei cittadini dotati di diritti politici.

A tal proposito, allora, può senz'altro ritenersi interessante verificare quali siano stati i principali orientamenti assunti dalla Corte costituzionale nella risoluzione di quei giudizi che, coinvolgendo in modo assai rilevante l'intera collettività politica nell'ambito del procedimento del *referendum* abrogativo su richiesta popolare, possono essere considerati una rilevante cartina al tornasole del rapporto effettivamente sussistente nel nostro ordinamento

tra il *demos* e gli apparati autoritativi. Dall'analisi di tali orientamenti sarà presumibilmente possibile trarre alcune considerazioni circa l'effettiva configurazione che il principio democratico ha assunto nella nostra Costituzione per il tramite del contributo offerto dal giudice costituzionale.

2. *L'inclusione del comitato promotore della richiesta popolare di referendum abrogativo tra i poteri esterni allo Stato-persona*

È facile constatare che, nell'esperienza giurisprudenziale relativa al *referendum* abrogativo, l'atteggiamento della Corte costituzionale possa essere distinto in almeno quattro specifici orientamenti che sono emersi nel corso del tempo in relazione a singoli aspetti del rapporto sussistente tra la volontà popolare e il determinarsi delle decisioni degli apparati autoritativi.

Il primo orientamento che può analizzarsi, è quello definibile come inclusivo, in quanto testimonia l'intento del giudice costituzionale di affiancare ai tipici poteri statuali le più rilevanti ed ampie articolazioni del popolo dotate di funzioni costituzionalmente disciplinate e garantite. Ciò è avvenuto, come si è sopra ricordato, proprio allorché alle predette figure soggettive strettamente collegate all'esercizio di poteri connessi all'estrinsecazione della volontà politica dell'intera collettività, cioè ai comitati promotori di richieste popolari di *referendum* abrogativi di leggi statali, è stata riconosciuta, al pari degli altri poteri dello Stato, la legittimazione ad agire e resistere nei giudizi per conflitto di attribuzione svolgentesi innanzi alla Corte (cfr. la sentenza n. 69 del 1978). Come noto, tali

figure soggettive non sono state considerate come poteri dello Stato in senso proprio, ma come "poteri esterni allo Stato-persona". In ogni caso, esse ormai rientrano a pieno titolo tra i poteri dello Stato di cui parla l'art. 134 Cost. a proposito dei conflitti di attribuzione, e dunque si trovano, al pari di tutti gli altri poteri appartenenti all'assetto autoritativo pubblico, egualmente subordinate alla giustizia costituzionale.

A ben vedere, può dirsi che, nel momento stesso in cui le predette articolazioni del popolo titolari di funzioni costituzionalmente disciplinate sono state inserite all'interno dei meccanismi propri del sindacato costituzionale, il nostro ordinamento ha definitivamente riconosciuto che alla sovranità popolare non deve attribuirsi un carattere primigenio di assolutezza. In vero, non pochi hanno salutato la decisione della Corte come una sorta di «vittoria» per il popolo sovrano nei confronti dei poteri costituiti, quasi immaginando così di poter non soltanto tenere ferma la distinzione tra il soggetto originariamente e propriamente sovrano – e dunque le forme di espressione della democrazia diretta che ne conseguono – e i poteri da questo derivati, e che sono prevalentemente costituiti in forma rappresentativa, ma anche concludere nel senso della prevalenza del primo rispetto ai secondi. Tuttavia, una ben diversa chiave di lettura deve essere accolta: se è vero che il popolo, o meglio le frazioni di esso che sono titolari di funzioni costituzionalmente garantite, può accedere alla protezione offerta dalla giustizia costituzionale, è altrettanto vero che la tutela offerta dalla Corte non può superare «i limiti e le forme della Costituzione», anzi deve trovare in quest'ultima l'u-

nico ed esclusivo punto di riferimento. Tanto più, come noto, che una volta cessato il procedimento referendario viene meno anche il riconoscimento del comitato promotore del *referendum* come potere esterno allo Stato-persona, e dunque la legittimazione attiva e passiva innanzi alla Corte costituzionale.

In definitiva, ciò che risulta da tale orientamento giurisprudenziale è la volontà della Corte di procedere all'integrazione delle articolazioni costituzionali del popolo all'interno dello spazio giuridico offerto dal diritto costituzionale positivo, così da assicurare indirettamente al popolo, per il tramite dei soggetti cui si attribuisce posizione esponenziale di quest'ultimo, la stessa forma di protezione offerta agli altri poteri dello Stato. Pertanto, l'inserzione delle articolazioni del popolo tra i «poteri esterni allo Stato-persona» e dunque tra i soggetti legittimati ad agire e resistere innanzi alla Corte, in primo luogo appare confermare quella visione kel-seniana del diritto che, per un verso, colloca l'intero assetto ordinamentale del giuridicamente rilevante sotto l'ombrello della norma fondamentale, ovvero, dal nostro punto di vista, delle norme poste dalla Costituzione; e per altro verso prevede lo strumento della giustizia costituzionale come mezzo di risoluzione giuridica e proceduralizzata delle controversie di rango costituzionale che possono sorgere tra tutti i poteri apicali di rilievo ordinamentale, ivi compresi quelli strettamente riconducibili al popolo sovrano. In secondo luogo, poi, viene confermata la tesi che, sulla base della piana e chiara interpretazione della Costituzione, non accetta alcuna forma di sovra o sotto-ordinazione dei poteri pubblici riconducibili alla democrazia diretta rispetto a quelli che si esprimono mediante le forme

della democrazia rappresentativa: il loro rapporto, insomma, non può essere definito sulla base di aprioristiche considerazioni relative alla presunta originarietà di un potere rispetto all'altro, ma unicamente tenendo conto della disciplina costituzionale attributiva delle rispettive competenze. Infine, nel momento in cui si accetta che il popolo sovrano sia rappresentato nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale nei giudizi attinenti al corretto svolgimento di funzioni attinenti all'espressione della volontà politica dell'intero corpo votante, si ammette che anche queste controversie di immediato interesse per la collettività tutta possano trovare pacifica e ordinata composizione innanzi ad un giudice terzo ed imparziale che trovi soltanto nella Costituzione il suo metro di valutazione, così disincentivando i soggetti che agiscono in nome del popolo a ricorrere alla piazza o, peggio ancora, all'uso della violenza.

3. *La protezione del corpo votante da richieste referendarie non omogenee*

Un altro orientamento assunto dalla Corte costituzionale è riscontrabile allorché essa si è trovata a giudicare le modalità di formulazione dei quesiti nelle consultazioni referendarie abrogative relative alle leggi e agli atti aventi forza di legge dello Stato. Sebbene la Costituzione nulla dica sul punto, la Corte costituzionale, argomentando in modo assai sofisticato all'interno del suo sindacato sull'ammissibilità dei quesiti, ha richiamato la necessità di provvedere anche alla tutela di altri «valori di ordine costituzionale», tra cui quelli connessi alla libera espressione del voto popo-

lare in conformità all'art. 48 Cost., alla logica binaria che è intrinseca all'art. 75 Cost. ed alla genuinità della manifestazione della volontà sovrana del popolo ai sensi dell'art. 1 Cost.

In sintesi, da tutti questi principi costituzionali si è dedotto che il quesito referendario abrogativo deve essere omogeneo (cfr., in particolare, la sentenza n. 16 del 1978). In altre parole, la Corte ha assunto il compito di accertare in via preventiva se il quesito sia correttamente formulato in modo da poter consentire al soggetto votante la piena comprensione di esso, sia in ordine al suo effettivo ed univoco significato abrogativo, sia circa gli esiti alternativi che ne discendono in caso di approvazione o meno della richiesta referendaria. La funzione svolta dalla Corte è divenuta quella di proteggere il popolo da quesiti referendari predisposti in modo capzioso o così artefatti da ingannare i votanti circa il loro oggetto ed i loro effetti. La presenza di tali vizi, infatti, determina l'inammissibilità del quesito e l'impossibilità di proseguire il procedimento referendario e di sottoporre la richiesta al voto popolare.

Tuttavia, come noto, l'omogeneità è divenuta una sorta di percorso ad ostacoli per i promotori delle richieste referendarie, giacché essa si è trasformata, di volta in volta, nella univocità o nella coerenza o nella non contraddittorietà o ancora nella completezza del quesito (assumendo come punto di vista le disposizioni che ne sono oggetto), oppure nella unitarietà delle conseguenze abrogative derivanti dall'eventuale approvazione della richiesta (prendendo stavolta come punto di vista l'esito della consultazione), oppure ancora nella chiarezza e nella comprensibilità della domanda sottoposta al corpo votante (utilizzando stavolta come

riferimento il rapporto tra l'intento dei promotori e l'effettivo significato delle disposizioni oggetto del quesito e di quelle a loro volta salvate dal quesito stesso).

La questione si è fatta così complicata che si è determinata una sorta di gara tra i redattori dei quesiti, che si sono specializzati nell'arte del ritaglio dei testi normativi, e la Corte costituzionale, che è giunta, infine, a negare l'ammissibilità di quesiti volti a "creare" *ex novo* una disciplina normativa del tutto non rintracciabile nell'originario testo legislativo, e dunque assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo su cui si interviene (cfr. la sentenza n. 36 del 1997). In questo labirintico giuoco di specchi tra le disposizioni soppresse, quelle modificate e quelle salvate dal quesito, la Corte ha molto faticosamente svolto la sua opera di tutela del soggetto votante, soprattutto dichiarando inammissibili i quesiti referendari che appaiono davvero distorcere il senso costituzionale della consultazione popolare, sostituendo cioè alla finalità abrogativa del *referendum* quella propositiva di una nuova disciplina legislativa.

Anche se tale criterio di ammissibilità del *referendum* abrogativo è stato feroceamente criticato da una parte della dottrina — si è anche parlato di un atteggiamento che deriverebbe dalla preconcepita constatazione dell'intrinseca insufficienza delle capacità valutative e decisionali del "popolo-bambino" —, non può certo dirsi che, tirando le somme di una giurisprudenza assai casistica, l'esito degli interventi della Corte costituzionale sia stato volto a consentire soltanto ed esclusivamente *referendum* di piana e semplice comprensibilità da parte di qualunque appartenente al corpo votante. È facile infatti rilevare che non infre-

quentemente, e anche di recente, sono state ammesse richieste referendarie non del tutto chiare, né facilmente comprensibili alla generalità dei cittadini; invero, in non pochi casi soltanto una ristrettissima cerchia di individui assai competenti in materia avrebbe potuto dimostrare di avere piena consapevolezza del quesito.

Con ciò vuol dirsi che nella valutazione dell'omogeneità delle richieste referendarie la Corte costituzionale si è evidentemente posta il problema di ponderare l'esigenza della chiarezza del quesito rispetto alla necessaria complessità degli atti legislativi già deliberati dagli organi rappresentativi. In altri termini, la struttura semplificata del *referendum* abrogativo, che è precipuamente imposta dall'art. 75 Cost. al fine di evitare domande plurime o graduate, non consente di impedire la consultazione popolare quando essa presenti quegli elementi di complicazione che sono imposti dalla molteplicità, della varietà e dalla difficoltà che sono proprie delle questioni sulle quali il legislatore si è già esercitato allorché ha provveduto alla discussione e all'approvazione della legge. Sicché anche la consultazione popolare - poiché essa, in definitiva, deve interagire con la legge approvata dal Parlamento e dunque con tutti quei compromessi e mediazioni che il messaggio legislativo esprime nel suo articolato contenuto normativo -, viene attratta dalla complessità della legge. I soggetti chiamati a votare col *referendum*, insomma, vengono tutelati dalla Corte costituzionale rispetto alla complessità del quesito quando questa è il frutto dell'attività di ritaglio e manipolazione del testo legislativo fraudolentemente predisposta dai promotori, ma non possono essere protetti rispetto a quelle complessità o a quelle difficoltà di ordine valutativo, assiologico e decisionale

che sono già incorporate nella legge approvata dagli organi rappresentativi.

Pertanto anche questo orientamento giurisprudenziale, se si accetta la presente lettura, può essere collegato all'intento di ricomprendere l'esercizio dei poteri esercitati in forma diretta dal popolo sovrano all'interno dei meccanismi che sono tipici dei processi decisionali della democrazia rappresentativa. Il *referendum*, certo, è strumento che si presenta in posizione alternativa ed eccezionale rispetto alla normale produzione legislativa, ma non può essere trattato come un corpo del tutto estraneo o alieno dalla problematicità che è propria del messaggio della legge. Al contrario, la sottoposizione della legge al voto popolare impone in qualche misura di contaminare la semplicistica logica binaria del *referendum* popolare con la pluralità delle sfaccettature della logica decisionale che si manifesta di norma nelle deliberazioni risultanti dalle istituzioni rappresentative.

4. *Il rinvio alla maturità del corpo votante*

Un ulteriore orientamento rilevabile nella giurisprudenza costituzionale relativa ai *referendum* abrogativi è quello che, di fronte alla contemporanea richiesta di una pluralità di *referendum* tra loro non soltanto parzialmente sovrapposti nell'oggetto ma anche differenziati nell'eventuale esito abrogativo, non si sostanzia in un intervento della Corte costituzionale in senso preclusivo rispetto allo svolgimento della consultazione popolare, ma al contrario nel rinvio della soluzione della questione all'intelligenza, o meglio, come ha detto la stessa Corte, alla «maturità» del corpo

votante (così nella sentenza n. 26 del 1981).

La problematica, come noto, è sorta con la presentazione di una pluralità di quesiti referendari – con effetti abrogativi addirittura opposti – sulla legge relativa all'interruzione volontaria della gravidanza. La Corte costituzionale si trovò innanzi ad una lacuna legislativa, poiché nulla il legislatore ha previsto nel caso di più richieste di *referendum* abrogativo vertenti sulla medesima materia ma con effetti abrogativi distinti. Infatti, mentre nel caso in cui vi sia una pluralità di richieste abrogative sulla stessa legge e con il medesimo intento abrogativo, spetta all'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione deliberare la concentrazione dei quesiti in un'unica domanda da rivolgersi al corpo votante, non si prevede la medesima soluzione nel diverso caso in cui le richieste siano rivolte a fini diversi, giacché, è chiaro, la concentrazione dei quesiti determinerebbe in ogni caso l'arbitraria soppressione di una richiesta a vantaggio di quella (o quelle) di senso opposto. La Corte costituzionale avrebbe forse potuto sollevare davanti a sé stessa la questione di legittimità costituzionale in via incidentale in relazione all'omissione legislativa, e provvedere di conseguenza, colmando la lacuna in modo da riportare la legge a Costituzione, come, per esempio, è avvenuto per la mancanza della disposizione legislativa in ordine all'approvazione – prima della consultazione popolare – di una nuova legge sostanzialmente riproduttiva di quella sottoposta alla richiesta referendaria e dunque fraudolentemente approvata dal Parlamento soltanto allo scopo di abrogare la legge precedente in modo da evitare lo svolgimento della consultazione popolare. In quest'ultimo caso, la Corte è intervenuta con un'importante pronuncia che, in via additi-

va, ha statuito che la predetta approvazione non può comportare, come sarebbe disceso dall'originaria formulazione della legge n. 352 del 1970, la cessazione del procedimento referendario (e quindi l'impossibilità di procedere alla consultazione popolare), bensì deve determinare il trasferimento del quesito dalla legge su cui era stato richiesto originariamente il *referendum* alla nuova legge poi approvata dalle Camere, e dunque consentire la consultazione popolare su quest'ultima (cfr. la sentenza n. 68 del 1978).

Tale soluzione, per quanto piuttosto ardita sul piano dell'ammissibilità degli interventi additivi della Corte, dimostra l'intenzione di impedire che il legislatore possa precludere lo svolgimento delle consultazioni popolari soltanto mutando il titolo formale dell'atto normativo sul quale verte la richiesta referendaria. Il rapporto tra legge e *referendum*, tra organi rappresentativi e soggetti direttamente espressivi della volontà popolare, deve insomma restare in posizione di parità, ed il legislatore non può approfittare del carattere di continuità del suo potere normativo per porre nel nulla in modo del tutto arbitrario la facoltà di richiesta popolare di *referendum* abrogativo che è prevista e garantita dalla Costituzione.

Diversamente, nel caso dei "pluri-*referendum*" sulla stessa materia ma con esiti abrogativi differenziati, è verosimile che la Corte costituzionale non abbia proceduto ad un intervento additivo perché non sussiste una sola ed esclusiva soluzione costituzionalmente obbligata, ovvero un rimedio legislativo che, come ha detto Vezio Crisafulli, deve essere «a rime obbligate».

Infatti, diverse potrebbero essere le soluzioni utilizzabili dal legislatore in sede di attuazione della Costituzione; ad esem-

pio, si potrebbe consentire lo svolgimento delle consultazioni popolari secondo l'ordine di presentazione delle richieste, facendo slittare all'anno successivo quelle presentate successivamente, oppure si potrebbe precludere lo svolgimento di quelle presentate successivamente sulla stessa materia, o ancora si potrebbe ritenere che l'approvazione del quesito più "radicale" prevalga su quelli che incidono in minor misura sul testo legislativo, e così via. In ogni caso, la scelta della Corte costituzionale di rimettere la questione all'intelligenza del corpo votante non è stata una soluzione casuale, anche perché recentemente ribadita in occasione della presentazione di una pluralità di quesiti referendari, di diverso contenuto e finalità, relativi alla legge sulla procreazione assistita. Tale scelta implica un orientamento volto ad ammettere che nel corpo votante si proceda ad una specifica discussione e a un'apposita valutazione sugli esiti del voto popolare sui "pluri-referendum", e dunque un attento calcolo sul peso di ciascuna consultazione rispetto all'altra. Anche questo, dunque, dimostra che la collettività chiamata ad esprimere la sua volontà deliberativa in ordine ai "pluri-referendum" viene considerata dalla Corte costituzionale capace di operare valutazioni politiche di non lieve entità in modo non dissimile da quanto avviene all'interno delle assemblee rappresentative. Il *demos*, in altre parole, è configurato come un operatore giuridico per nulla rozzo, ma al contrario intrinsecamente idoneo a calcolare l'impatto delle sue deliberazioni sull'assetto legislativo anche quando trattasi del caso assai complesso dei "pluri-referendum".

5. *Il rapporto di non indifferenza tra la volontà deliberativa popolare e quella degli organi rappresentativi*

L'ultimo orientamento della Corte costituzionale che qui si intende sottolineare è quello relativo al rapporto sussistente tra la volontà deliberativa espressa dal popolo mediante il *referendum* abrogativo e quella risultante dagli organi rappresentativi. La questione, più in generale, si traduce nella possibilità o meno di attribuire alla deliberazione popolare una sorta di plusvalore democratico che la ponga in posizione di superiorità rispetto al successivo operare degli organi rappresentativi, ed in specie del Parlamento, nella medesima materia sulla quale il popolo si sia già espresso in un determinato senso abrogativo.

La questione, viceversa, non si pone là dove la consultazione popolare non abbia avuto esito alcuno – allorché non si sia raggiunto il necessario *quorum* partecipativo –, ovvero abbia avuto esito negativo, quando cioè la richiesta abrogativa non sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi, poiché anche in questo caso la consultazione non produce alcun effetto giuridico, salvo quello di impedire la stessa richiesta referendaria nei successivi cinque anni.

Come noto, la Corte costituzionale ha seguito una linea di non facile decifrazione. Da un lato si è rilevato che l'avvenuta pronuncia referendaria in senso abrogativo non preclude il successivo intervento legislativo sulla medesima materia, giacché il potere legislativo non può certo ritenersi limitato o sospeso – neppure temporaneamente (come pure da taluno si è autorevolmente proposto) – dal fatto che il corpo votante si sia espresso in senso negativo su una legge precedentemente in vigore. Più

precisamente la Corte ha affermato che il Parlamento, dopo una pronuncia popolare abrogativa, ben può «correggere, modificare o integrare la disciplina» risultante dall'esito abrogativo (così, espressamente, Corte cost. n. 32 del 1993).

Dall'altro lato, invece, si è affermato che il dato prescrittivo abrogato dalla pronuncia referendaria non può essere fatto rivivere «né formalmente, né sostanzialmente» dal legislatore, essendo così senz'altro proibito prolungare nel tempo gli effetti della legge abrogata in via referendaria (si veda la sentenza n. 468 del 1990). In tal modo la Corte ha inteso affermato che l'abrogazione determinata dalla volontà popolare è un risultato costituzionalmente protetto e quindi non può essere in alcun modo alterato dal legislatore. L'esito abrogativo della consultazione popolare, insomma, non è una normale abrogazione di fronte alla quale il legislatore possa agire in piena indifferenza, come se nulla fosse avvenuto. Ma, al contempo, questo rapporto di non indifferenza non si traduce nella permanente superiorità dell'atto deliberativo referendario rispetto alla successiva manifestazione della volontà legislativa degli organi rappresentativi. Questi ultimi, infatti, saranno liberi di intervenire nuovamente sulla disciplina modificata in seguito all'esito referendario, eventualmente anche ripristinando, come peraltro è più volte avvenuto nella prassi repubblicana, quanto disolto dal corpo votante. Ciò è stato fortemente criticato da chi ha rilevato che in tal modo il legislatore non soltanto dimostrerebbe un certo disprezzo nei confronti della volontà espressa direttamente dal popolo, ma opererebbe anche in senso sostanzialmente contrario alla Costituzione. Ma non vi è chi non veda che la nostra

Costituzione non consente di attribuire all'esito referendario abrogativo alcuna sovraordinazione gerarchica rispetto alla successive leggi del Parlamento. Ed in verità lo stesso limite prima indicato, quello di far rivivere la normativa abrogata prolungandone gli effetti, non discende dalla prevalenza della volontà referendaria su quella legislativa, ma dalla necessità di impedire che la legge violi la Costituzione nel punto ove si prevede l'esito abrogativo derivante dalla consultazione referendaria che si sia conclusa con una determinata maggioranza.

Anche dall'orientamento giurisprudenziale adesso delineato si deduce che le deliberazioni referendarie derivanti da una assai significativa articolazione del popolo sovrano, non sono state poste dalla Corte costituzionale in un rapporto di opposizione rispetto alla volontà legislativa espressa dai poteri rappresentativi, ma in un rapporto di pariordinazione e di reciproca sostituzione. In estrema sintesi, anche ciò induce a ritenere che, quando il principio democratico nel nostro ordinamento costituzionale si manifesta attraverso una rilevante forma di diretta espressione della volontà popolare quale il *referendum* abrogativo, quest'ultima è stata affrontata dalla giurisprudenza costituzionale declinandola in modo da consentirne la maggiore integrazione possibile nel processo decisionale pubblico che è principalmente animato dalle istituzioni della rappresentanza possibile. Integrazione, che tuttavia non implica, come si è visto, né piena assimilazione né subordinazione di questa forma di democrazia diretta rispetto alla strumentazione propria della democrazia rappresentativa. Taluno, anche di recente, ha suggerito di rinunciare alla definizione di

“democrazia diretta”, preferendo definire il nostro sistema democratico utilizzando formule che sottolineano la piena centralità della democrazia rappresentativa.

A nostro modesto avviso, sarebbe forse più opportuno parlare di democrazia rappresentativa “rafforzata” dagli strumenti di democrazia diretta, e mantenere così una definizione che ci perviene da una tradizione ormai lungamente consolidata. Se si facesse altrimenti, si finirebbe per tradire non soltanto lo spirito del dettato costituzionale – che né nella disciplina del *referendum* abrogativo, né in quella della legge prescrive una qualche superiorità delle funzioni spettanti alle istituzioni rappresentative rispetto a quelle esercitate direttamente dai cittadini –, ma anche i risultati cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta nel corso del suo sindacato.