



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. II
(ESTRATTO)

MASSIMILIANO MEZZANOTTE

**LA REVIVISCENZA E I LIMITI FINALISTICI DEL
*REFERENDUM ABROGATIVO***

4 MAGGIO 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Massimiliano Mezzanotte
La reviviscenza e i limiti finalistici del referendum abrogativo

ABSTRACT: *The revival and the finalistic limits of the abrogative referendum*

The author highlights the limits of the referendum's admissibility judgment in Italy, taking inspiration from the decision of the Constitutional Court n. 5 of 2015. He believes that this is the result of the abundant constitutional jurisprudence on the matter, noting that the decision becomes at the evolutionary line of the institute.

SOMMARIO: 1. L'oggetto referendario; 2. L'interpretazione finalistica; 3. In quale sede giudicare i limiti teleologici del *referendum*? 4. Riflessioni conclusive

1. *L'oggetto referendario*

La [decisione n. 5 del 2015](#) della Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i tre *referendum* che investivano, con diversa intensità, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. 155 del 2012, intitolato "Riduzione degli uffici giudiziari ordinari". Le tre richieste riguardavano profili leggermente differenti. La prima mirava all'abrogazione della normativa che disponeva la soppressione di trenta tribunali ordinari, delle corrispondenti procure della Repubblica e di duecentoventi sezioni distaccate di tribunali¹. Con la seconda si chiedeva l'eliminazione delle stesse norme, con la particolarità che restavano escluse le duecentoventi sezioni distaccate di tribunale². Infine, la terza aveva lo stesso oggetto della seconda ma, a differenza di questa, interessava le modifiche apportate alla tabella riguardante la geografia giudiziaria³.

Le richieste interessavano allora un tema particolarmente caldo, quello della soppressione dei Tribunali e delle Procure; la questione appariva di particolare delicatezza per alcuni territori, tant'è che i promotori erano proprio quelle Regioni che risentivano maggiormente di questi tagli⁴.

Sotto il versante più propriamente giuridico, invece, risulta nodale quanto asserito dalla Corte al punto 5 del *Considerato in diritto*, ove osserva che «le tre richieste di *referendum* sono inammissibili perché sono dirette allo scopo della reviviscenza, in tutto (1° quesito) o in parte (2° e 3° quesito), delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché di quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali soppressi – e, quindi, al ripristino dei detti uffici e circondari – scopo che non può essere conseguito mediante lo strumento referendario».

Tale profilo, però, merita qualche ulteriore considerazione, sia in termini generali, che con riferimento al caso di specie.

2. *L'interpretazione finalistica.*

¹ In sostanza, si chiedeva l'abrogazione del comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 14 del 2014 e della Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014.

² La richiesta interessava quindi sempre il 1 comma dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nella parte in cui disponeva la soppressione dei tribunali ordinari e delle procure della Repubblica di cui alla Tabella A, nonché quest'ultima, come sostituita dal d.lgs. n. 14 del 2014, «limitatamente alle righe - e, per ciascuna di esse, alle parole, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località – che menzionano tribunali e procure della Repubblica» (punto 4.2 del *Considerato in diritto*).

³ In più, si chiedeva anche l'abrogazione delle disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2014 con le quali era stata disposta la sostituzione della Tabella A allegata al regio decreto n. 12 del 1941, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali soppressi.

⁴ Basti ad esempio pensare all'Abruzzo, che a seguito della nuova geografia avrà solo quattro Tribunali, allocati nei rispettivi capoluoghi di provincia.

In sostanza, sottolinea il Giudice costituzionale, come «l'unico significato attribuibile all'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa, che si limiti, pertanto, a prevedere che un'altra disposizione è abrogata, sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione, di stabilire, cioè, che ciò che era stato abrogato non è più abrogato e che, quindi, viene ripristinato, tornando ad essere efficace»⁵.

La Corte, come aveva già fatto in precedenti pronunce⁶, giunge ad ampliare ulteriormente gli strumenti ermeneutici, affiancando all'interpretazione logico-sistematica, che aveva visto il battesimo con la [decisione n. 16 del 1978](#), una di natura finalistica, diretta a valutare *ex ante* lo scopo del *referendum*.

In realtà, già da tempo, dietro lo schermo delle leggi costituzionalmente necessarie, essa aveva evidenziato come le finalità perseguite non erano completamente indifferenti; in quelle ipotesi, infatti, il garantire l'operatività di una normativa significava anche ammettere quelle richieste che avevano come scopo la permanenza in vita di disposizioni che non provocavano la paralisi dell'organo interessato. Ma in quei casi, però, il ragionamento della Corte appariva principalmente incentrato sulla natura del quesito e delle leggi costituzionalmente necessarie; il fine appariva in controluce.

Nel caso di abrogazione di norme a loro volta abrogatrici, invece, è evidente l'uso di un criterio ermeneutico del tutto nuovo, legato all'essenza del *referendum* ed ai limiti che vanno considerati geneticamente collegati alla *ratio* dell'istituto.

A differenza di un criterio logico-sistematico, allora, il ricorso ad uno strumento teleologico, già in *nuce* contenuto nel limite delle leggi costituzionalmente necessarie, rappresenta un'indubbia sterzata, in senso limitativo, in termini di ammissibilità del *referendum* abrogativo.

In realtà, il ricorso a tale tecnica ermeneutica non solleva particolari perplessità. Anzi, il momento teleologico rappresenta sicuramente una fase importante nell'ambito dell'attività dell'interprete, che deve tramite esso valutare la coerenza dell'ordinamento. È stato ampiamente evidenziato come il momento logico e quello finalistico sono fondamentali, dovendosi valutare il contenuto normativo sia in relazione al caso concreto che alla *ratio iuris*; ne consegue che nel processo interpretativo «sono giustificati tanto il criterio dogmatico e sistematico diretti a mettere in luce il senso tecnico-giuridico della norma in discussione ed il suo inquadramento della totalità del sistema..., quanto quegli indirizzi che hanno sede nel momento teleologico»⁷.

La logica seguita dalla Corte, volta a valutare sia il significato dell'istituto nell'ambito del sistema, sia il fine specifico in base alle disposizioni ordinamentali, si ispira ad un rigido rigorismo interpretativo, che valuta lo strumento sia con riferimento alle altre norme dell'ordinamento, che in ragione delle finalità per cui è stato posto.

Il criterio finalistico trova peraltro una sua precisa giustificazione nella peculiare attività interpretativa del testo costituzionale, che comporta il superamento di qualsiasi altro canone ermeneutico, in ragione del testo oggetto di analisi e dei principi che esso stabilisce. Detto in altri termini, «la costituzionalizzazione dei valori fondamentali in principio di diritto positivo è nella sostanza una positivizzazione degli scopi fondamentali delle norme appartenenti ad un sistema giuridico dato»⁸. Secondo tale ricostruzione, il criterio teleologico diviene il metodo fondamentale, di natura normativa, che l'interprete utilizza.

⁵ Considerato in diritto, punto 5.2.

⁶ Il riferimento è in particolare alle decisioni [n. 13 del 2012](#) e [n. 12 del 2014](#); in realtà «questa posizione è venuta maturando attraverso *obiter dicta*, incidentalmente o solo apoditticamente ([sent. nn. 40 del 1997](#); [31 del 2000](#); [15 e 16 del 2008](#); [31 del 2010](#); [24 e 28 del 2011](#)), prima di essere fissata nella sentenza n. 13» (G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 499).

⁷ E. BETTI, *Interpretazione delle leggi e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, II^a ed. riveduta e ampliata, a cura di G. Crifò, Milano, 1971, 289.

⁸ F. VIOLA, *Interpretazione e indeterminazione della regola giuridica*, in *Diritto privato*, VII-VIII, 2001-2002, 54.

Nel contempo, però, l'aver fissato in un testo normativo gli scopi costituzionali, comporta anche un'indagine che va al di là del mero dato letterale, volto cioè alla ricerca di un significato che tenga in considerazione le ragioni ultime della norma.

La Corte ha fatto ampiamente uso di questo *modus interpretandi*, anche in presenza di *referendum* che miravano alla reviviscenza di normative abrogate, come ad esempio nella decisione [n. 13 del 2012](#) ove, richiamando i suoi precedenti⁹, ha rilevato come tale effetto non possa essere ricondotto allo strumento referendario¹⁰. Sul punto la dottrina si è dimostrata ampiamente critica. E' stato infatti sostenuto, sotto il profilo formale, che l'abrogazione di una norma in ogni caso incide sull'interpretazione di quelle rimaste in vita, fa ricadere la fattispecie sotto la disciplina di altra norma e, nel caso di abrogazione parziale, altera completamente il senso o la portata di una disposizione, «assoggettando una data fattispecie ad una norma completamente diversa»¹¹.

Il ragionamento appare sicuramente condivisibile in merito agli effetti abrogativi di un atto; un po' meno se riferito al *referendum*, ove andrebbero forse distinti gli effetti diretti da quelli indiretti. Ove infatti il risultato indiretto è quello comunque di creare un vuoto (e quindi direttamente abrogativo), lo strumento è utilizzato correttamente e le eventuali lacune che si verrebbero a creare potrebbero essere colmate dall'interprete. Di contro, laddove l'effetto fosse indirettamente abrogativo e direttamente deliberativo, ossia volto a far tornare in vita una normativa abrogata, l'istituto risulterebbe essere utilizzato per un fine diverso da quello stabilito nella Costituzione.

E' stato anche sostenuto che se il *referendum* può «togliere» come fa il Legislatore, non è dato comprendere perché non possa condurre agli stessi esiti prodotti con legge, e ciò in considerazione del fatto che «la carica innovativa dell'effetto ripristinatorio è nettamente inferiore a quella di effetti che pacificatamente si ritengono alla portata del legislatore referendario». Il riferimento è ai *referendum* manipolativi, mediante i quali, «usando le parole legislative residue come semplice materiale di costruzione, non si limitano ad eliminare una norma esistente (sia pure a contenuto abrogativo o sostitutivo), ma danno vita a prescrizioni assolutamente nuove, ben più difficilmente compatibili con il ruolo meramente abrogativo che si pretenderebbe assegnare al *referendum*»¹².

Anche sul punto però andrebbe forse valutato che, mentre il *referendum* manipolativo espande concetti già implicitamente contenuti in una norma, il *referendum* ripristinatorio è come se ponesse in essere direttamente una disciplina, ormai non più vigente nell'ordinamento, contraddicendo quindi il suo spirito. Il togliere in questo caso non significa solo eliminare o parzialmente modificare norme esistenti, ma introdurre una disciplina che è effettivamente nuova, sebbene vigente in passato. Per tale ragione, si tratterebbe di un nuovo disporre, sebbene

⁹ In tal senso, M. RUOTOLO, *Un'inammissibilità annunciata. Commento a prima lettura a Corte cost., sent. n. 13/2012*, su www.federalismi.it.

¹⁰ Nella decisione [24 gennaio 2012, n. 13](#), cit., la Corte rileva come «la volontà di far «rivivere» norme precedentemente abrogate, d'altra parte, non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale «atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa» ([sentenza n. 29 del 1987](#)), e non può «direttamente costruire» una (nuova o vecchia) normativa ([sentenze nn. 34 e 33 del 2000](#)). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale. In tal modo, però, il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» ([sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999](#)): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997)»; analogo principio è stato poi richiamato nella [decisione 29 gennaio 2014, n. 12](#), cit..

¹¹ R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. cost.*, 2012, 115-116.

¹² A. D'ATENA, *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, in *Giur. cost.*, 2012, 119.

richiamando in vita una precedente normativa, tramite l'esercizio di un potere deliberativo, attività che è preclusa allo strumento referendario¹³.

3. *In quale sede giudicare i limiti teleologici del referendum?*

Sullo sfondo resta però la problematica, più che dei criteri ermeneutici, che paiono sicuramente corretti, dello strumento in cui svolgere il controllo delle finalità del *referendum*.

A partire dalla [sentenza n. 16 del 1978](#), infatti, ci si è sempre chiesti se il giudizio sull'oggetto non sconfinasse in una sorta di controllo sulla normativa di risulta. In sostanza, tale sindacato poteva trasformarsi in una sorta di giudizio di costituzionalità, ma effettuato in sede di controllo di ammissibilità¹⁴; per tale ragione, esso fu escluso dal Giudice delle leggi¹⁵. La differenza è posta in evidenza da un'attenta dottrina, la quale ha sottolineato come le differenze attengono sia all'oggetto (un atto perfetto uno, un'iniziativa, qual è la richiesta referendaria, l'altro) che ai limiti; in merito a quest'ultimo profilo, si può dire che essi, in quanto relativi ad atti-richieste, si configurano come limiti riguardanti classi normative, e non propriamente disposizioni o norme¹⁶.

Ma in realtà, tale metamorfosi è avvenuta; il controllo infatti è scivolato su quelli che sono gli esiti referendari e ciò è avvenuto soprattutto attraverso il limite delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato che si caratterizza per un controllo di tipo sostanzialistico incentrato sulla normativa di risulta.

Da qualche anno si sta avendo un secondo stadio della metamorfosi; il controllo si è progressivamente esteso anche all'uso distorto del *referendum*, volto cioè a perseguire fini che non gli sono concessi, come è avvenuto nella sentenza in commento. In sostanza, si è passati da un controllo parametrato su limiti di carattere oggettivo, ad una verifica sui risultati ed infine sull'utilizzo dell'istituto.

Tale ultimo passaggio comporta quindi un ulteriore slittamento del controllo verso quello che dovrebbe essere un vero e proprio conflitto tra poteri dello Stato. Tale carattere emerge in modo chiaro anche nella sentenza in esame. Sottolinea la Corte, infatti, che le richieste referendarie hanno natura deliberativa «in quanto esse mirano non alla mera demolizione di una normativa ma ad introdurre una determinata disciplina della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, tra le tante possibili, segnatamente quella anteriore alle soppressioni di uffici previsti

¹³ Critico sul punto A. MORRONE, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2012, 121 e segg., in particolare 126, che sottolinea come la concezione indicata nel testo, «facendo un uso "discriminatorio" della dottrina del *referendum* come "legislazione negativa", porta a semplificare enormemente il valore della normativa della decisione popolare», rilevando come «anche nel *referendum* abrogativo...è possibile individuare una chiara volontà normativa diretta a realizzare l'effetto di "ripristino" delle norme abrogate...» (127); di contrario avviso, V. MARCENÒ, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013, 58, in particolare la dottrina richiamata alla nota 19; sottolinea l'autrice che «la mera abrogazione legislativa esplicita di disposizioni meramente abrogatrice può comportare, se sottintende la volontà di colmare la lacuna, il ripristino della disposizione precedentemente abrogata; l'abrogazione referendaria, seppur di norme meramente abrogatrici, non comporta alcun ripristino, in quanto essa non contiene l'espressione di altra volontà, diversa da quella meramente abrogativa, cioè limitativa»; a riguardo anche 80 e segg. Sul "profilo soggettivo" della *reviviscenza*, L. TRUCCO, *Note minime sul "prima" e il "dopo". La sentenza della Corte costituzione n. 13 del 2012 di inammissibilità dei referendum in materia elettorale*, su <http://www.forumcostituzionale.it>.

¹⁴ In tema, T.F. GIUPPONI, *Il "giudizio di legittimità" del referendum e i limiti al legislatore*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, 307 e segg.

¹⁵ Tale profilo emerge anche nella [sentenza n. 13/2012](#), come ricordato da A. RUGGERI, [Davvero inammissibili i referendum elettorali per la \(supposta\) impossibilità di "reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? \(A prima lettura di Corte cost. n. 13 del 2012\)](#), in questa *Rivista*, 2012 (17.12.12).

¹⁶ In tal senso, P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede di controllo di costituzionalità sulla legislazione elettorale? Osservazioni preliminari*, consultabile sul sito <http://archivio.rivistaaic.it>, il quale sottolinea come «per dirla in estrema sintesi, il controllo di ammissibilità deve accertare quel che la richiesta può fare e non quel che il *referendum* può dire!».

dalle disposizioni delle quali è richiesta l'abrogazione»; deve quindi concludersi per l'inammissibilità «attesa l'inidoneità dello strumento referendario dello strumento referendario a raggiungere il fine, insito nei relativi quesiti, di fare “rivivere”, in tutto o in parte, le disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti». In sostanza, non può il *referendum* perseguire un effetto (la reviviscenza) che non gli è proprio, difettando di una espressa volontà di far rivivere una norma precedentemente abrogata. Ma con tale statuizione, si giunge a riconoscere che solo l'atto legislativo, con un'esplicita dichiarazione di volontà in tal senso, può far rivivere una precedente normativa; ove posto in essere per il tramite dello strumento referendario si avrebbe allora non un contrasto con un limite oggettivo, bensì un'invasione di competenza.

Tale ragionamento porta a ritenere che il Giudice delle leggi abbia in realtà svolto un controllo non sui limiti dell'atto ma sull'esercizio del potere, andando a sindacare quella che è la sfera di attribuzioni delle Regioni promotrici. Ecco perché forse i quesiti proposti, ad eccezione del terzo¹⁷, andavano ritenuti ammissibili; sarebbe spettato poi al Parlamento valutare l'eventuale invasione di campo e sollevare, in caso affermativo, un conflitto nel caso in cui il *referendum* avesse effettivamente comportato la reviviscenza della normativa.

Qualche dubbio potrebbe peraltro residuare in merito alla capacità dei promotori di poter essere parti del conflitto a seguito della conclusione del procedimento referendario. E' nota infatti la decisione del Giudice delle leggi ([ordinanza n. 9 del 1997](#)), secondo la quale la legittimazione verrebbe meno con il compimento dell'iter referendario¹⁸. Sul punto forse, questa giurisprudenza andrebbe forse considerata sotto una differente angolatura. Infatti, giova rilevare come la decisione appena richiamata si riferisse solo al caso in cui fossero i promotori a sollevare il conflitto; di contro, qualora assumessero la veste di resistenti, la loro capacità processuale dovrebbe comunque permanere. Si verificherebbe quindi una scissione tra legittimazione attiva (che si esaurisce ovviamente a seguito dello svolgimento del *referendum*, conclusosi positivamente o negativamente) e legittimazione passiva, che invece permane nel caso di uso distorto del *referendum*.

Alla luce di quanto detto, allora, si può concludere che forse la sede più idonea per valutare il corretto uso del *referendum*, ossia quando lo stesso assuma il ruolo di strumento deliberativo, non debba essere il giudizio di ammissibilità, bensì il conflitto di attribuzione da esperire solo nel caso di avvenuta abrogazione e riconoscendo, comunque, in capo ai promotori o ai Consigli regionali¹⁹ il diritto di essere parti.

4. Riflessioni finali

¹⁷ Corretto appare il rilievo della Corte in base al quale il quesito era privo del requisito della chiarezza; questo infatti aveva ad oggetto “il comma 3 dell’art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e l’Allegato II allo stesso decreto «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest’ultimo prevedeva i circondari dei tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant’Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera»”; così facendo, però, esso non indicava “il testo letterale delle parti delle dette disposizioni delle quali è proposta l’abrogazione – come è invece richiesto dall’art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 – ma soltanto significati normativi, da queste espressi, oggetto della richiesta abrogativa”. Ciò comportava che, “pure nel caso di accoglimento della proposta referendaria, resterebbero interamente vigenti le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione”, andando così a “pregiudicare la stessa chiarezza del quesito, necessaria al fine di garantire il libero esercizio del diritto di voto”.

¹⁸ Su tale problematica, con particolare riferimento anche alla sindacabilità della normativa in caso di ripristino di leggi abrogate, G. TARLI BARBIERI, *Il 'modello' italiano di finanziamento dei partiti*, in *Associazione e studi ricerche parlamentari. Quaderno n. 20. Seminario 2009*, Torino, 2010, 111 e segg.

¹⁹ Com'è stato rilevato, i delegati sono dei semplici rappresentanti, spettando ai Consigli regionali la qualifica di organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere; in tal senso, F. SORRENTINO, *Effetti dell’abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1971, n. 14, 44.

Il giudizio di ammissibilità ha ormai perso i suoi connotati originari, giungendo ad attrarre altre forme di controllo ed a delineare un quadro di estrema fluidità con gli altri giudizi azionabili avanti la Corte. Questo risultato è il frutto della copiosa giurisprudenza costituzionale in materia e la sentenza in esame, come già detto, si pone in linea con tale parabola evolutiva. Resta però sullo sfondo, oggi più che mai, un interrogativo di fondo. Lo strumento referendario appare sicuramente datato e la forma di controllo non più idonea a verificare tutti i casi in cui lo strumento travalichi i limiti imposti dalla Costituzione o comunque da essa desumibili. Ecco perché, al fine di evitare la sovrapposizione dei giudizi, bisognerebbe individuare con attenzione i poteri della Corte, in modo da far coincidere il diritto vivente con quello scritto. Ciò eviterebbe anche di comprimere eccessivamente le scelte referendarie, permettendo nel contempo l'individuazione con certezza ed *a priori* dei limiti che incontra questo istituto.

Residua anche un'ulteriore esigenza, ossia la necessità di modificare lo strumento referendario²⁰, una problematica che da anni si trascina e che si manifesta soprattutto allorquando vengono prese scelte impopolari e sulle quali si dovrebbe permettere al popolo di esprimersi. Ecco perché si potrebbe pensare all'introduzione di un istituto che si ponga sulle orme del modello previsto in Francia in cui il Presidente può sottoporre a *referendum* popolare un progetto di legge, previa richiesta del Parlamento e del Governo²¹. Si tratta di uno strumento "condiviso" che si innesta nel procedimento di formazione dell'atto normativo e che permette al popolo di prender parte al procedimento di formazione delle leggi. Ma soprattutto, garantisce una partecipazione alle decisioni, come può essere quella della soppressione delle sedi di Tribunali oggetto della sentenza in commento, che hanno sicuramente un certo rilievo sugli interessi e sulla vita di tutti i cittadini.

²⁰ Sottolinea P. COSTANZO, *Nota a Corte Costituzionale n. 5/2015*, in *Nuova giur. ligure*, 1/2015, 63, come vani siano «stati, peraltro, finora, i tentativi di una miglior razionalizzazione dell'istituto referendario (riproporzionamento del numero di firme occorrenti rispetto all'attuale consistenza demografica, anticipazione del controllo di ammissibilità rispetto alla raccolta delle firme stesse, ecc.), né pare che, in questa direzione, si stia muovendo in maniera incisiva la cd. riforma Renzi. Caduta, infatti, anche qui, l'ipotesi dell'elevazione a un milione del numero di sottoscrizioni necessario, ci si è limitati a prevedere che se, di fatto, esse superassero le 800.000, non sarebbe più necessario, per l'approvazione dei quesiti (cioè per l'eventuale abrogazione dei testi sottoposti alla consultazione popolare), il *quorum* strutturale (fisso) della maggioranza assoluta degli iscritti a votare, ma la maggioranza del numero dei votanti (*quorum* strutturale mobile!) che hanno partecipato all'ultima tornata elettorale».

²¹ Il riferimento nel testo è solo all'istituto previsto nella prima parte dell'art. 11 della Costituzione francese; quest'ultimo stabilisce infatti che "Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due assemblee, pubblicata sul *Journal Officiel*, può sottoporre a *referendum* ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni"; differente è invece l'istituto introdotto con la riforma del 2008, che prevede un potere analogo previa richiesta di un quinto dei membri del Parlamento, sostenuto da un decimo degli elettori iscritti nelle liste elettorali, trattandosi, com'è stato osservato (E. GROSSO, *La Francia*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, Roma-Bari, 2010, 164), di un'iniziativa mista, popolare e parlamentare.