

Fascicolo 3/2026

Data di pubblicazione: 14 settembre 2026



Esito negativo della consultazione popolare ed effetti consequenziali: aspetti problematici della più recente esperienza del referendum costituzionale sulla separazione delle carriere

di

Giulia Papa

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale - Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il referendum costituzionale tra rigidità della Costituzione e sovranità popolare. - 3. L'esito referendario e i limiti alla funzione legislativa. - 4. Esito referendario e discrezionalità del legislatore successivo. - 5. Aspetti problematici della rilevanza dell'esito referendario nel giudizio di costituzionalità. - 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il referendum costituzionale costituisce senz'altro un atto di democrazia peculiare. Esso rappresenta il crocevia tra il principio della rigidità della Costituzione e quello della sovranità popolare, consentendo al corpo elettorale di intervenire, quale ultimo segmento del procedimento di revisione costituzionale, sulla legge di revisione deliberata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Assemblee rappresentative. Il referendum ex art. 138 Cost. si inserisce pertanto quale momento eventuale di integrazione della volontà parlamentare¹, concorrendo, insieme alle deliberazioni delle Camere, alla formazione della decisione costituzionale. Nonostante la centralità dell'istituto, una specifica attenzione richiede, soprattutto alla luce dei più recenti sviluppi istituzionali, l'efficacia giuridica prodotta dal rifiuto di definitiva approvazione della legge di riforma.

¹ C. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, p. 62.

2

Il problema si pone in termini particolarmente significativi nell'ipotesi in cui il legislatore, dopo l'esito negativo del recente referendum sulla giustizia, intenda perseguire, attraverso strumenti normativi diversi dalla revisione costituzionale, obiettivi sostanzialmente analoghi a quelli non confermati dall'elettorato. In tali ipotesi, la questione non riguarda tanto la titolarità della funzione legislativa da parte del Parlamento, che evidentemente permane integra, quanto piuttosto i limiti costituzionali entro i quali essa possa essere esercitata dopo che il popolo si sia pronunciato direttamente su una determinata scelta di riforma.

L'esito negativo del referendum sulla legge di riforma della Magistratura offre infatti l'occasione per interrogarsi sulla possibilità di attribuire alla mancata conferma referendaria un'efficacia che non si esaurisca nella semplice caducazione della legge costituzionale approvata dal Parlamento, ma che sia in grado di incidere, almeno indirettamente, sul successivo esercizio della funzione legislativa. A ragione di ciò, occorre riflettere se una legge ordinaria che persegua risultati sostanzialmente assimilabili a quelli respinti in sede referendaria possa essere valutata alla luce dei principi espressi dagli artt. 1 e 138 Cost., non tanto nella prospettiva dell'individuazione di un nuovo parametro espresso di costituzionalità, quanto piuttosto come occasione per riflettere sull'emersione di un possibile limite all'esercizio della funzione legislativa.

La separazione delle carriere² costituisce, in questa prospettiva, non l'oggetto esclusivo dell'indagine, ma il terreno sul quale verificare la tenuta di tale ipotesi ricostruttiva. Attraverso l'analisi del rapporto tra referendum costituzionale, discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale, è necessario dunque spiegare se l'esito negativo del referendum costituzionale possa incidere quale elemento idoneo a conformare l'esercizio della successiva attività legislativa.

2. *Il referendum costituzionale tra rigidità della Costituzione e sovranità popolare*

² Sul dibattito relativo alla separazione delle carriere e alla sua rilevanza costituzionale v., *ex multis*, V. BALDINI, *Separazione delle carriere dei magistrati e altre novità costituzionali: tra moniti narrativi e pregiudizi culturali*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2025; L. LONGHI, *Separazione delle carriere e cultura della giurisdizione tra apparenza e realtà*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2026.

3

La disciplina del referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost. costituisce un punto di equilibrio significativo. Infatti, attraverso il procedimento aggravato di revisione, il Costituente ha inteso coniugare due esigenze solo apparentemente contrapposte: da un lato, garantire la stabilità della Costituzione³ mediante una procedura più complessa rispetto a quella prevista per la legislazione ordinaria; dall'altro, preservare il principio democratico, riconoscendo al corpo elettorale la possibilità di intervenire direttamente nel procedimento di revisione.

La rigidità costituzionale non rappresenta, infatti, un limite imposto alla sovranità popolare, ma una delle modalità attraverso le quali essa viene esercitata. La scelta di subordinare le modifiche della Costituzione a un procedimento rafforzato risponde all'esigenza di assicurare che le trasformazioni dell'assetto costituzionale siano il risultato di un consenso particolarmente qualificato, espresso tanto nelle sedi della rappresentanza politica quanto, nei casi previsti dall'art. 138 Cost., attraverso la diretta partecipazione del corpo elettorale. In questa prospettiva, il referendum confermativo costituisce una fase eventuale del procedimento di revisione costituzionale, nella quale il principio rappresentativo e quello della democrazia diretta si integrano secondo una logica di reciproca legittimazione⁴.

La funzione del referendum non consiste, dunque, nel sostituire la volontà parlamentare con quella popolare, ma nel concorrere alla formazione della decisione costituzionale. Parlamento e

³ Sul significato della rigidità costituzionale quale garanzia della democrazia, cfr. F. FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al political constitutionalism*, FrancoAngeli, Milano 2019; G. M. SALERNO, *Le garanzie della democrazia*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2018, pp. 792-795; R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2018; G. PINO, *Costituzione, diritti, democrazia. Analisi critica di tre pilastri della filosofia del diritto di Luigi Ferrajoli*, in *Costituzione, argomentazione, democrazia* (a cura di G. Maniaci, S. Pajno, G. Pino e A. Schiavello), 2014, pp. 63-69.

⁴ Sul rapporto tra democrazia rappresentativa e strumenti di democrazia diretta, cfr. F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2021; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, fasc. n. 1/2017; G. DI GASPARRE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Amministrazione in cammino*, 30 settembre 2017; F. G. PIZZETTI, *L'istituto referendario tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Brevi considerazioni e spunti di riflessione alla luce di recenti vicende italiane e britanniche*, in *federalismi.it*, fasc. n. 1/2017; E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2015; C. CASONATO, A. DI GREGORIO, *Le fonti politiche tra democrazia diretta e rappresentativa Riflessioni di sintesi*, in *DPCE Online*, fasc. n. 50/2021.

4

elettori non esprimono volontà contrapposte, ma partecipano, con ruoli differenti, a un medesimo procedimento costituzionale⁵. La consultazione popolare rappresenta il momento conclusivo di un iter che trae origine dalla deliberazione parlamentare, ma che può perfezionarsi soltanto attraverso il consenso dei cittadini quando ricorrono le condizioni disciplinate dall'art. 138 Cost.

La decisione espressa dal corpo elettorale non può pertanto essere considerata una manifestazione di volontà meramente politica, destinata a esaurire i propri effetti nella mancata entrata in vigore della legge costituzionale. Il referendum confermativo costituisce, infatti, una forma di esercizio della sovranità popolare costituzionalmente tipizzata, il cui significato non può essere ridotto alla sola dimensione procedimentale.

3. *L'esito referendario e i limiti alla funzione legislativa*

L'analisi della funzione del referendum confermativo consente di affrontare un ulteriore profilo concernente gli effetti che la decisione popolare è suscettibile di produrre una volta concluso il procedimento di revisione costituzionale⁶. Un'interpretazione tradizionale tende a ritenere che il voto negativo al referendum esaurisca integralmente i propri effetti nella mancata entrata in vigore della legge costituzionale approvata dal Parlamento. In tale prospettiva, il voto degli elettori opererebbe esclusivamente come elemento conclusivo del procedimento delineato dall'art. 138 Cost., senza proiettare alcuna influenza sull'esercizio successivo della funzione legislativa.

⁵ In tal senso, il referendum confermativo costituisce parte integrante del procedimento di formazione della legge costituzionale e non un controllo esterno sull'attività parlamentare.

⁶ Sul problema degli effetti del referendum costituzionale negativo, v., tra gli altri, M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2026; S. LEONE, *Il referendum costituzionale. Ovvero dei rischi di una "esaltazione" dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, fasc. n. 1/2024; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2019.

Tale impostazione appare di certo coerente con una lettura strettamente formale del procedimento di revisione costituzionale⁷, ma rischia di trascurare un dato di maggiore rilevanza. Il referendum costituzionale non costituisce soltanto un segmento procedimentale, ma rappresenta una delle modalità attraverso cui la Costituzione consente l'esercizio diretto della sovranità popolare⁸. La decisione espressa dal corpo elettorale non si esaurisce, pertanto, nella semplice eliminazione di una determinata proposta di revisione, ma assume il valore di una scelta costituzionale compiuta secondo le forme e le garanzie previste dalla stessa Carta. Naturalmente, tale affermazione non comporta che il referendum produca effetti normativi ulteriori rispetto a quelli disciplinati dall'art. 138 Cost. La Costituzione non attribuisce alla decisione popolare un'efficacia preclusiva permanente, né configura un divieto di riproposizione delle medesime questioni in epoche successive, in quanto si porrebbe in contrasto con la natura dinamica della Costituzione e con il principio secondo cui ogni legislatura conserva la pienezza delle proprie attribuzioni.

Il problema, tuttavia, non sembra esaurirsi nell'alternativa tra efficacia preclusiva ed efficacia meramente negativa. Tra questi due estremi si colloca una differente prospettiva interpretativa, fondata sull'idea che la decisione referendaria contribuisca a definire quadro entro cui gli organi dello Stato sono successivamente chiamati a operare, senza che sia considerata come una fonte ulteriore del diritto costituzionale o sia attribuita alla consultazione popolare una forza normativa diversa da quella prevista dall'art. 138 Cost. In questa prospettiva, la volontà popolare non modifica direttamente il contenuto della Costituzione, ma incide sul significato sistematico che alcune disposizioni costituzionali assumono nel momento della loro applicazione. Tale incidenza opera esclusivamente sul piano dell'interpretazione sistematica dei principi costituzionali, senza alterare il contenuto normativo delle disposizioni della Carta né introdurre nuove fonti del diritto.

⁷ Tale impostazione muove dalla considerazione secondo cui l'art. 138 Cost. disciplina esclusivamente il procedimento di formazione della legge costituzionale e gli effetti immediati dell'eventuale mancata approvazione referendaria, senza prevedere ulteriori conseguenze sul successivo esercizio della funzione legislativa.

⁸ Sul referendum costituzionale quale forma costituzionalmente tipizzata di esercizio della sovranità popolare, cfr. M. DELLA MORTE, *Referendum costituzionale e partecipazione popolare*, in *federalismi.it*, fasc. n. 2/2016.

6

L'esito referendario diviene così un elemento del contesto interpretativo entro cui deve essere esercitata la funzione legislativa⁹. Questa affermazione trova fondamento nella particolare natura del referendum confermativo. Diversamente da altre manifestazioni dell'opinione pubblica, la consultazione prevista dall'art. 138 Cost. costituisce un procedimento costituzionalmente tipizzato, caratterizzato da garanzie formali e dalla diretta partecipazione del titolare della sovranità¹⁰. Ne consegue che la decisione assunta dal corpo elettorale non può essere equiparata a un mero indirizzo politico, né ridotta a una semplice valutazione contingente dell'operato della maggioranza parlamentare. Essa piuttosto è destinata a incidere sul rapporto tra principio rappresentativo e principio democratico. Proprio da questa qualificazione deriva quella che potrebbe definirsi un'efficacia conformativa indiretta della decisione referendaria¹¹. L'espressione è utilizzata non per descrivere un effetto giuridico immediatamente vincolante, ma per individuare una particolare modalità di incidenza del referendum sull'ordinamento.

La decisione popolare sembra incidere sull'intensità della giustificazione costituzionale richiesta alle successive scelte legislative. Quanto più queste ultime risultino sostanzialmente coincidenti con l'assetto istituzionale respinto attraverso il referendum, tanto maggiore appare l'onere argomentativo gravante sul legislatore nel dimostrare che l'intervento costituisca espressione della discrezionalità legislativa e non una forma indiretta di elusione del procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost.¹².

⁹ La prospettiva qui proposta si distingue tanto dalla tesi che riconduce il referendum a un effetto meramente caducatorio, quanto da quella che vi ravvisa un vincolo normativo permanente. L'ipotesi ricostruttiva si colloca, piuttosto, sul piano dell'interpretazione sistematica dei principi costituzionali, valorizzando il ruolo della decisione referendaria quale elemento del contesto entro cui si esercita la discrezionalità legislativa.

¹⁰ Sulla differenza tra referendum costituzionale e altre forme di consultazione popolare, v. M. VOLPI, *Referendum di iniziativa popolare: quale riforma?*, in *costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2016; M. DELLA MORTE, *Referendum costituzionale e partecipazione popolare*, op. cit.

¹¹ L'espressione «efficacia conformativa indiretta» è utilizzata quale categoria descrittiva e non normativa. Essa non implica l'attribuzione al referendum di effetti giuridici ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 138 Cost., ma intende descrivere la possibile incidenza della decisione popolare sull'interpretazione dei principi costituzionali che regolano il successivo esercizio della funzione legislativa. In tal senso, la categoria si avvicina alle ricostruzioni che valorizzano la dimensione sistematica dei principi costituzionali piuttosto che la produzione di effetti normativi immediati.

¹² Il riferimento all'elusione richiama l'esigenza che l'esercizio della funzione legislativa ordinaria non si traduca, sul piano sostanziale, nell'aggiramento del procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost.

7

L'efficacia conformativa della decisione referendaria opera, dunque, non sul piano della validità delle future leggi, ma su quello della loro giustificazione costituzionale. La distinzione è essenziale perché non significa sostenere che qualsiasi legge successiva sia automaticamente incostituzionale, ma riconoscere che il legislatore è chiamato a confrontarsi con una decisione costituzionalmente qualificata del corpo elettorale, la quale non può essere semplicemente ignorata senza compromettere il delicato equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta delineato dalla Costituzione.

Sotto questo profilo, la mancata conferma referendaria sembra introdurre una forma di limite intrinseco alla funzione legislativa. Non si tratta di un limite imposto da una disposizione espressa, ma di un limite ricavabile dalla struttura complessiva della Costituzione, nella quale il procedimento di revisione e il principio della sovranità popolare concorrono a definire il significato stesso della rigidità costituzionale.

4. *Esito referendario e discrezionalità del legislatore successivo*

È necessario ora rilevare se l'efficacia conformativa della decisione referendaria possa trovare concreta applicazione rispetto all'esercizio della funzione legislativa. Il problema assume particolare rilievo con riferimento alla riforma dell'ordinamento giudiziario e, in specie, alla separazione delle carriere, oggetto della revisione costituzionale non confermata dal corpo elettorale. Il punto di partenza dell'analisi deve essere rappresentato da un dato difficilmente contestabile: il referendum costituzionale non determina il venir meno della competenza legislativa del Parlamento. L'esito negativo della consultazione popolare impedisce esclusivamente l'entrata in vigore della legge costituzionale sottoposta al voto, senza incidere, in linea di principio, sulla titolarità della funzione legislativa delle Camere. Tenuto conto di ciò, sarebbe tuttavia riduttivo ritenere che la mancata conferma referendaria lasci integralmente immutato il quadro costituzionale entro cui tale discrezionalità è destinata a esplicarsi. La questione centrale non riguarda, infatti, l'esistenza del potere legislativo, ma le modalità del suo esercizio.

Proprio il tema della separazione delle carriere consente di cogliere la complessità di tale problema. L'assetto delineato dagli artt. 104 ss. Cost. non impone una coincidenza assoluta tra funzione requirente e funzione giudicante, né disciplina in maniera puntuale ogni aspetto dell'organizzazione interna della magistratura. La Costituzione individua alcuni principi fondamentali (autonomia e indipendenza della magistratura, appartenenza a un unico ordine giudiziario, garanzie di imparzialità del giudice) lasciando al legislatore un significativo spazio di conformazione dell'ordinamento giudiziario.

La stessa giurisprudenza costituzionale¹³ ha più volte riconosciuto che l'organizzazione della magistratura presenta profili rimessi alla discrezionalità del legislatore, purché siano rispettati i principi supremi dell'indipendenza e dell'autonomia dell'ordine giudiziario. Proprio questa ampiezza della discrezionalità legislativa rende ancora più delicato il problema successivo al referendum. Quanto maggiore è lo spazio lasciato dalla Costituzione al legislatore ordinario, tanto più rilevante diviene l'esigenza di verificare se tale discrezionalità possa essere esercitata senza tenere conto di una decisione popolare intervenuta nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale. Diversamente opinando, il procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost. rischierebbe di perdere parte della propria funzione di garanzia, poiché risultati sostanzialmente analoghi potrebbero essere perseguiti attraverso strumenti normativi ordinari. Ne consegue che non ogni intervento volto a differenziare le funzioni del pubblico ministero e del giudice implica necessariamente una revisione costituzionale. Proprio questo dato rende particolarmente delicato il problema successivo al referendum. Se fosse pacifico che la separazione delle carriere richieda necessariamente una modifica della Costituzione, la questione si risolverebbe nell'applicazione dell'art. 138 Cost. L'esito referendario impedirebbe semplicemente l'entrata in vigore della revisione proposta, lasciando impregiudicata la possibilità di avviare, in futuro, un nuovo procedimento di revisione.

¹³ Sul punto la Corte costituzionale ha costantemente affermato che l'organizzazione degli uffici giudiziari e la disciplina delle funzioni dei magistrati appartengono, nei limiti dei principi costituzionali di autonomia e indipendenza, alla discrezionalità del legislatore. Cfr., tra le molte, Corte cost., sent. n. 37/2000: "la "separazione delle carriere" dei magistrati addetti alle funzioni giudicanti e rispettivamente a quelle requirenti [...] richiederebbe una nuova organica disciplina, suscettibile di essere introdotta solo attraverso una complessa operazione legislativa".

L'ipotesi che maggiormente impone una riflessione riguarda la possibilità che il legislatore persegua, mediante legge ordinaria, risultati almeno in parte riconducibili agli obiettivi della riforma non confermata. In tale prospettiva, il problema non consiste nello stabilire se la legge ordinaria sia astrattamente utilizzabile per disciplinare l'organizzazione della magistratura. Tale possibilità discende dalla stessa distribuzione costituzionale delle competenze normative.

Occorre piuttosto verificare se il contenuto concreto della disciplina legislativa possa determinare un'alterazione dell'equilibrio costituzionale tale da tradursi, nella sostanza, in un aggiramento della decisione referendaria¹⁴. La distinzione appare decisiva poiché una riforma che si limiti a disciplinare aspetti organizzativi, a irrigidire il regime dei passaggi tra funzioni requirenti e giudicanti o a rafforzare la specializzazione professionale potrebbe ancora collocarsi nell'ambito della discrezionalità legislativa. Diversamente, un intervento che, pur formalmente adottato mediante legge ordinaria, finisca per riprodurre l'assetto ordinamentale sostanzialmente respinto dal corpo elettorale porrebbe un problema differente. In tale ipotesi, la questione non riguarderebbe più soltanto la competenza del legislatore, ma la coerenza costituzionale dell'intervento rispetto al significato assunto dalla decisione popolare.

Il referendum, in questa prospettiva, non opererebbe come limite assoluto all'attività legislativa, ma come criterio di valutazione della distanza tra la disciplina ordinaria e la revisione costituzionale non confermata. Il problema nasce quando la legge ordinaria non si limita ad attuare la Costituzione, ma tende a conseguire il risultato che il procedimento di revisione costituzionale non ha consentito di raggiungere. Ne consegue che il rapporto tra legge ordinaria e referendum non può essere risolto mediante criteri puramente formali. La qualificazione della fonte utilizzata non appare, infatti, sufficiente a escludere qualsiasi problema di compatibilità costituzionale. Bisogna invece rilevare se il contenuto sostanziale della disciplina finisca per incidere su quegli elementi dell'ordinamento giudiziario che il corpo elettorale ha ritenuto di non voler modificare attraverso la revisione costituzionale.

¹⁴ In questa prospettiva il problema non riguarda la competenza formale della fonte, ma il rapporto tra contenuto sostanziale della disciplina e funzione garantistica del procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost. La questione si avvicina, sotto il profilo metodologico, al fenomeno di elusione della Costituzione, pur senza identificarsi con esso.

La separazione delle carriere costituisce, dunque, un terreno privilegiato per osservare la tensione tra discrezionalità legislativa e rigidità costituzionale. Essa dimostra come il problema non riguardi la mera possibilità di intervenire mediante legge ordinaria, ma il limite oltre il quale tale intervento rischia di perdere la propria natura attuativa per assumere, sul piano sostanziale, i caratteri di una revisione costituzionale realizzata attraverso una fonte diversa da quella prescritta dall'art. 138 Cost. In questa prospettiva, il problema non consiste nel negare al Parlamento la possibilità di intervenire nuovamente sull'organizzazione della magistratura, ma nell'individuare il punto oltre il quale la legge ordinaria, pur formalmente legittima, finisce per porsi in rapporto di sostanziale continuità con una revisione costituzionale che il procedimento di cui all'art. 138 Cost. non ha consentito di perfezionare.

5. *Aspetti problematici della rilevanza dell'esito referendario nel giudizio di costituzionalità*

Le considerazioni sin qui svolte conducono inevitabilmente a interrogarsi sul possibile rilievo che la mancata conferma referendaria possa assumere nell'ambito del giudizio di costituzionalità delle leggi¹⁵. Il problema non consiste nello stabilire se il referendum costituzionale possa trasformarsi in un autonomo parametro di legittimità costituzionale perché non troverebbe alcun fondamento positivo nella Costituzione e si porrebbe in evidente contrasto con la struttura del giudizio di costituzionalità delineata dal sistema, nel quale la Corte è chiamata a verificare la conformità delle leggi ai parametri costituzionali espressamente ricavabili dalla Carta¹⁶.

Bisogna tuttavia riflettere se la decisione popolare espressa attraverso il procedimento di cui all'art. 138 Cost. possa incidere sul significato da attribuire ai parametri costituzionali già esistenti e, segnatamente, agli artt. 1 e 138 Cost. La distinzione non è meramente terminologica

¹⁵ La questione non è stata affrontata espressamente dalla giurisprudenza costituzionale. Essa impone di interrogarsi se gli artt. 1 e 138 Cost. possano assumere rilievo quali parametri nel giudizio sulla ragionevolezza costituzionale di una legge ordinaria che riproduca sostanzialmente una revisione costituzionale non confermata dal corpo elettorale.

¹⁶ V. A. RUGGERI, *I parametri costituzionali sfuggenti e le forme del loro inveroamento nell'esperienza, a mezzo di consuetudini culturali di riconoscimento del loro significato*, in *Consulta Online*, fasc. n. 2/2024

perché significherebbe attribuire alla consultazione popolare una forza normativa ulteriore rispetto a quella prevista dalla Costituzione. Diversamente, riconoscere che esso possa concorrere all'interpretazione dei principi costituzionali collocherebbe la decisione referendaria all'interno del contesto sistematico nel quale la Corte costituzionale esercita la propria funzione di garante della Costituzione.

Sotto questo profilo, anche la decisione popolare espressa mediante referendum costituzionale potrebbe assumere rilievo quale elemento del contesto interpretativo entro cui i principi di sovranità popolare e di rigidità costituzionale vengono concretamente applicati. L'art. 1 Cost. attribuisce al popolo la titolarità della sovranità, prevedendo che essa sia esercitata nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione. Tra tali forme rientra certamente il referendum confermativo previsto dall'art. 138 Cost., il quale rappresenta uno degli strumenti attraverso cui il principio democratico si manifesta direttamente.

Parallelamente, l'art. 138 Cost. non disciplina soltanto il procedimento di revisione della Carta fondamentale, ma svolge una funzione di garanzia dell'equilibrio costituzionale, assicurando che le modifiche dell'assetto istituzionale siano il risultato di un procedimento caratterizzato da particolari garanzie deliberative e, nei casi previsti, dalla diretta partecipazione del corpo elettorale. La combinazione di tali principi potrebbe allora assumere rilievo nel giudizio di costituzionalità ogniqualevolta il legislatore ordinario persegua, mediante strumenti diversi dalla revisione costituzionale, risultati sostanzialmente coincidenti con quelli non confermati attraverso il referendum.

In queste ipotesi, il problema non riguarderebbe tanto la violazione diretta dell'art. 138 Cost., quanto il rischio di svuotarne la funzione di garanzia. Una legge ordinaria che riproducesse, nella sostanza, una revisione costituzionale respinta dal corpo elettorale potrebbe infatti porre un problema di coerenza con il procedimento aggravato previsto dalla Costituzione, nella misura in cui finirebbe per conseguire indirettamente un risultato che il procedimento di revisione non ha consentito di raggiungere. Di certo, tale conclusione non autorizza ad affermare l'automatica illegittimità costituzionale della legge.

12

Il referendum non comporta l'indisponibilità definitiva della materia oggetto della consultazione. L'intervento legislativo successivo rimane possibile, purché si mantenga entro l'ambito della discrezionalità riconosciuta dalla Costituzione e non si traduca in una sostanziale elusione dell'equilibrio definito dal procedimento di revisione. È proprio in questa prospettiva che la giurisprudenza costituzionale potrebbe essere chiamata a svolgere un ruolo particolarmente significativo.

Il sindacato della Corte non dovrebbe avere ad oggetto il mero dato storico del referendum, ma la verifica della compatibilità della disciplina legislativa con i principi costituzionali letti alla luce del significato assunto dalla decisione popolare. In altri termini, il referendum non diverrebbe esso stesso parametro del giudizio, ma concorrerebbe a orientare l'interpretazione dei parametri già esistenti¹⁷. Questa prospettiva consentirebbe di evitare sia il rischio di attribuire al referendum un'efficacia normativa non prevista dalla Costituzione, sia quello, opposto, di considerare costituzionalmente irrilevante una decisione adottata attraverso uno degli strumenti mediante i quali la sovranità popolare trova diretta espressione.

L'effetto conformativo della decisione referendaria verrebbe così a riflettersi sull'intensità del controllo di costituzionalità. Quanto più una disciplina ordinaria si avvicina, per contenuto sostanziale, alla revisione costituzionale non confermata, tanto più rigorosa dovrebbe essere la verifica della sua compatibilità con i principi di cui agli artt. 1 e 138 Cost., letti in una prospettiva sistematica e unitaria. In questa prospettiva il referendum costituzionale manifesta la sua più significativa capacità di incidere sull'ordinamento: non modificando direttamente il contenuto della Costituzione, ma contribuendo a orientarne l'interpretazione nel delicato equilibrio tra principio democratico, rigidità costituzionale e discrezionalità legislativa.

6. *Considerazioni conclusive*

¹⁷ In questa prospettiva il referendum non viene configurato quale autonomo parametro del giudizio di costituzionalità, ma quale elemento del contesto interpretativo entro cui assumono concreto significato gli artt. 1 e 138 Cost. La proposta ricostruttiva si ispira al carattere sistematico dell'interpretazione costituzionale, senza postulare l'introduzione di nuovi parametri di sindacato.

L'analisi svolta consente di formulare alcune considerazioni conclusive che, più che offrire risposte definitive, intendono delimitare il problema costituzionale emerso all'indomani del referendum confermativo. La riflessione sviluppata nel presente contributo ha preso le mosse da una constatazione apparentemente semplice: la Costituzione disciplina puntualmente il procedimento di revisione costituzionale e gli effetti immediati della mancata conferma popolare, ma non si esprime sulle possibili conseguenze che tale decisione possa comportare sul successivo esercizio della funzione legislativa.

È proprio in questo spazio di silenzio del testo costituzionale che si colloca il problema affrontato in queste pagine. L'ordinamento non offre elementi sufficienti per sostenere che il referendum costituzionale produca un effetto preclusivo permanente o che renda definitivamente indisponibile la materia oggetto della consultazione, in quanto contrasterebbe con il principio di continuità della funzione legislativa e con la fisiologica possibilità che l'indirizzo politico evolva nel tempo. Parimenti, tuttavia, appare riduttivo ritenere che la decisione espressa dal corpo elettorale esaurisca integralmente i propri effetti nella mancata promulgazione della legge costituzionale, poiché finirebbe per attribuire al referendum un valore esclusivamente procedimentale, trascurando la circostanza che esso costituisce una delle forme attraverso cui la sovranità popolare trova diretta espressione nell'ordinamento costituzionale.

Tra queste due ricostruzioni estreme si colloca la prospettiva proposta in questo contributo. La decisione referendaria costituisce un fatto costituzionale che concorre a definire il contesto sistematico entro cui trovano applicazione i principi della sovranità popolare e della rigidità costituzionale. In questa prospettiva, la mancata conferma referendaria non incide sull'esistenza della discrezionalità legislativa, ma sul modo in cui essa è destinata a essere esercitata e giustificata.

La vicenda della separazione delle carriere rappresenta, da questo punto di vista, un banco di prova particolarmente significativo. Il problema non riguarda la possibilità, in astratto, di intervenire mediante legge ordinaria sull'organizzazione della magistratura, bensì il limite oltre il quale tale intervento finisca per perseguire, nella sostanza, gli stessi risultati di una revisione costituzionale che il procedimento di cui all'art. 138 Cost. non ha consentito di perfezionare. Ne

deriva una conseguenza rilevante anche sul piano del giudizio di costituzionalità. Il referendum confermativo non diviene esso stesso parametro del sindacato della Corte costituzionale, ma può concorrere a orientare l'interpretazione degli artt. 1 e 138 Cost., imponendo una verifica particolarmente rigorosa quando il legislatore ordinario intervenga in materie direttamente investite da una precedente decisione popolare.

La questione affrontata in queste pagine trascende, tuttavia, il caso della separazione delle carriere. Essa investe il significato stesso del referendum costituzionale nell'equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Ridurre la consultazione popolare a un mero momento terminale del procedimento di revisione vorrebbe dire trascurarne la natura di manifestazione costituzionalmente qualificata della sovranità popolare; attribuirle, al contrario, un'efficacia preclusiva assoluta altererebbe l'equilibrio delineato dalla Costituzione tra rigidità costituzionale e continuità della funzione legislativa.

La soluzione qui proposta si colloca tra questi due estremi. Essa muove dall'idea che il referendum confermativo possa spiegare un'efficacia conformativa indiretta, destinata non a comprimere formalmente la discrezionalità del legislatore, ma a incidere sulle condizioni della sua giustificazione costituzionale e sull'interpretazione dei principi fondamentali dell'ordinamento. Se questa prospettiva troverà conferma nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e della riflessione dottrinale è questione che rimane inevitabilmente aperta. Proprio tale apertura, tuttavia, conferma come il referendum previsto dall'art. 138 Cost. non possa più essere considerato soltanto come l'atto conclusivo del procedimento di revisione, ma debba essere ricompreso tra quei fatti costituzionali che contribuiscono a determinare il significato concreto della Costituzione vivente.