

MARIA AGOSTINA CABIDDU - PROFESSORE DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO
SCUOLA AUIC (ARCHITETTURA, URBANISTICA E INGEGNERIA DELLE
COSTRUZIONI)
POLITECNICO DI MILANO

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione riunite VIII - Ambiente, Territorio e Lavori pubblici e X - Attività
produttive

3 febbraio 2026 – h. 10:30

Audizione informale su d.d.l. C. 2669 - Governo, recante delega al Governo in
materia di energia nucleare sostenibile e p.d.l. C. 1742-Lupi, recante Disposizioni per
l'adozione di una strategia nazionale di sviluppo delle tecnologie nucleari di nuova
generazione

Grazie dell'invito, particolarmente gradito perché riguardante materie – energia, ambiente, cambiamenti climatici, innovazioni tecnologiche - nelle quali il mio gruppo di ricerca e didattica del Politecnico di Milano è particolarmente impegnato.

Premessa – Entrambe le proposte in epigrafe muovono dalla posizione dell'Italia in materia energetica e dalle iniziative volte alla mitigazione dei cambiamenti climatici, nel quadro del raggiungimento degli obiettivi di sicurezza degli approvvigionamenti e di neutralità ambientale.

Lavoro da tempo con il mio gruppo di ricerca del Politecnico di Milano sui temi del diritto dell'ambiente e delle energie rinnovabili, con particolare attenzione alle comunità energetiche e, in relazione a questi temi, stiamo, proprio in questo mese, chiudendo un progetto PRIN, intitolato "Smart COmmunities for Resilient Energy Transition - SCORET", che ha coinvolto diverse Università, con P.I. il prof. Massimo La Scala. Non ho quindi nessuna riserva nell'affermare che questi temi sono fondamentali, sensibili e strategici, tanto più per chi lavora in Università, la cui missione – sia per quanto riguarda la ricerca non meno che la didattica – è quella non di frenare ma di favorire il progresso scientifico e l'innovazione. Il che è quanto dire che, nelle parti in cui le proposte in esame intendono promuovere la ricerca nel campo delle energie rinnovabili e di una transizione energetica sostenibile, anche con specifica attenzione al nucleare, la formazione di tecnici, ricercatori,

ingegneri e altre figure professionali per lo sviluppo delle competenze necessarie alla filiera industriale e al settore nucleare e/o sostenere, a tal fine, collaborazioni e

iniziative congiunte con partner europei non vedo problemi di sorta e, anzi, ritengo che la strada della ricerca e sviluppo sia, più che necessaria, ineludibile.

Lo stesso vale, naturalmente, per le richiamate (dai testi in questione) previsioni del PNIEC e, in particolare, per l'auspicio che, entro un breve orizzonte temporale (il 2050 è dietro la porta ma nessuno può escludere che, anche in questo ambito, ci possa essere un'accelerazione), **si possa —arrivare alla** produzione di una certa quota di generazione elettrica programmabile esente da emissioni di gas climalteranti, che **potrebbe includere il nucleare**, in grado di affiancare le fonti rinnovabili non programmabili per garantire una loro migliore integrazione nel sistema.

Altro e diverso è però far prendere l'ascensore agli auspici, ovvero passare dal piano della **ricerca** a quello della **produzione** da fonti nucleari quali che siano, per ricomprendere, come esplicitamente consente l'art. 2 del ddl. C./2669:

1) la disciplina della sperimentazione, della localizzazione, della costruzione o installazione e dell'esercizio di nuovi impianti di produzione di energia da fonte nucleare “sostenibile” (?) nel territorio nazionale, anche ai fini della produzione di idrogeno, e dei relativi sistemi di sicurezza e di radioprotezione;

2) la disciplina della sperimentazione, della localizzazione, della costruzione e dell'esercizio di impianti di fabbricazione e di riprocessamento del combustibile nucleare nel territorio nazionale e dei relativi sistemi di sicurezza e di radioprotezione;

3) la disciplina della sperimentazione, della localizzazione, della costruzione e dell'esercizio di impianti di stoccaggio temporaneo dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito nonché di impianti di smaltimento definitivo dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito, qualora non ri-processabile, riciclabile o riutilizzabile, e dei relativi sistemi di sicurezza e radioprotezione;

4) le modalità di promozione delle attività di ricerca e sviluppo nel settore della

fissione nucleare (...), anche mediante forme di incentivazione dei relativi investimenti;

5) la disciplina delle eventuali modalità di sostegno alla realizzazione di impianti e alla produzione di energia da fonte nucleare sostenibile, coerentemente con il programma nazionale di cui alla lettera a);

6) il coordinamento della disciplina della produzione di energia da fonte nucleare con le altre norme che regolano il mercato energetico.

Tutto questo per dire che occorre sgomberare il campo da ogni possibilità di equivoco: la categoria di **genere** “nucleare”, ricomprende **specie** diverse e non basta aggiungere l’attributo “sostenibile” per mutare specie: occorre, certamente, accelerare e incentivare la ricerca sul nucleare da fusione ma sul nucleare da fissione, di cui ben si conoscono rischi (una recente ricerca della Harvard T.H. Chan School of Public Health indaga la correlazione tra prossimità abitativa alle centrali nucleari e mortalità per tumori. Il rinvio è a: <https://hsph.harvard.edu/news/proximity-to-nuclear-power-plants-associated-with-increased-cancer-mortality/>) e costi, il popolo si è già pronunciato e sulle conseguenze giuridiche di queste decisioni - non certo sugli aspetti scientifici e tecnologici, per i quali non ho alcuna specifica competenza, specie se si considera lo standing di altri chiamati in audizione e, in particolare, del Premio Nobel, prof. Giorgio Parisi – si appuntano le considerazioni che seguono.

1. Rischi e costi della produzione di energia nucleare da fissione

Sembra utile ricordare, innanzitutto, che - allo stato - risulta pendente una **procedura di infrazione** aperta dalla Commissione europea (p.i. n. 2020/2266) in materia di *decommissioning*: alcuni aspetti del Programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi non sarebbero pienamente conformi agli obblighi di cui alla direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio.

Certamente, il solo fatto che sul *decommissioning* di impianti spenti da decenni - ovvero sullo stoccaggio dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito nonché di impianti di smaltimento definitivo dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito, qualora non ri-processabile, riciclabile o riutilizzabile, e dei relativi sistemi di sicurezza e radioprotezione - non si riesca a mettere un punto basta, se ancora ce ne fosse bisogno, a comprovare i costi (normativi, economici e ambientali) e, in una parola, la pericolosità del nucleare da fissione, sì da ritenere nient’affatto superati (perché non superabili) le condizioni poste dal giudice costituzionale sugli effetti preclusivi del referendum abrogativo.

Depone nel senso di un diffusa preoccupazione circa la pericolosità del nucleare da fissione – quello, come spiegherò, per la parte che qui interessa, nel prosieguito, di vecchia generazione – anche quanto riportato nel Dossier A.C. 2699, circa la risposta all'interrogazione 5/01858, resa nella seduta della Commissione VIII (Ambiente) del 7 maggio 2024, dove viene evidenziato che "ad oggi, e a distanza di oltre un mese dalla scadenza dei termini indicati nella legge di conversione (del D.L. n. 181/2023, *n.d.r.*), non risultano pervenute a questo Ministero e alla Sogin

s.p.a. ulteriori autocandidature ad eccezione di quella del Comune di Trino vercellese.

Tuttavia [...] tale proposta è stata successivamente revocata con la Delibera di Giunta Comunale del 12 marzo 2023”, per non dire del percorso, variamente accidentato, riguardante l'individuazione delle aree idonee alla realizzazione del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi a bassa e media intensità" (proposta di legge Molinari C. 492).

Anche per questo, verosimilmente, le proposte in oggetto e, in particolare, quella di iniziativa del Governo, prevedono l'adozione di misure di promozione e valorizzazione dei territori interessati, nonché la disciplina di un sistema di garanzie in relazione all'intero ciclo di vita degli impianti, ma – e questo è il punto – le sindromi (NIMBY o BANANA che siano) non sarebbero, in questo caso, solo la reazione, più o meno particolaristica, di chi si oppone a una localizzazione sgradita ma anche, come vedremo, il concreto manifestarsi del principio che impone il rispetto della volontà popolare espressa attraverso lo strumento del referendum abrogativo.

In tal senso, nelle audizioni sono state portate le ragioni più antiche e quelle più attuali di rappresentanze dei territori interessati alla complessa e delicata questione della localizzazione dei depositi delle scorie radioattive che avrebbe dovuto realizzare la Sogin ma di cui in realtà nemmeno è definita la localizzazione.

Quanto ai costi, lo stesso Dossier riporta che con la legge di bilancio 2023 (articolo 1, commi da 20 a 23, [L. n. 197/2022](#)) è stata disposta la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema afferenti allo smantellamento delle centrali nucleari, alla chiusura del ciclo combustibile e alle connesse misure di compensazione territoriale. Tali oneri non sono dunque più assoggettati all'obbligo di riscossione da parte dei fornitori (attraverso la componente tariffaria *A₂RIM* e *AmctRIM* della bolletta elettrica), ma sono compensati dallo Stato. A decorrere dall'anno 2023, infatti, le misure afferenti al nucleare e alla compensazione territoriale sono adottate nel limite di spesa di 400 milioni di euro annui, di cui 15 milioni destinati alle misure di compensazione territoriale, da trasferire alla Cassa per i servizi energetici e ambientali - CSEA (ex Cassa conguaglio per il settore elettrico – CCSE) entro il 28 febbraio di ogni anno. Per l'anno 2024, la predetta autorizzazione di spesa è stata ridotta di 105,6 milioni di euro dall'articolo 1, comma 451 della legge di bilancio 2024 ([L. n. 213/2023](#)) e di ulteriori 45 milioni di euro dall'articolo 12-*novies* del [D.L. n. 215/2023](#). Tutto questo solo per il *decommissioning* ed è ovvio che ai costi della disattivazione e dello smantellamento delle installazioni nucleari esistenti nel territorio nazionale alla data di entrata in vigore della legge di delega si sommano i costi della localizzazione, della costruzione o installazione e dell'esercizio di nuovi impianti di produzione di energia da fonte nucleare sostenibile, degli impianti di fabbricazione e di riprocessamento del combustibile nucleare nel territorio nazionale e dei relativi sistemi di sicurezza e

radioprotezione, degli impianti di stoccaggio temporaneo dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito nonché di impianti di smaltimento definitivo e relative garanzie finanziarie a carico dei proponenti.

Il che, per il giuspubblicista, vale non per sostituirsi indebitamente a esperti di altri SSD, quanto piuttosto per segnalare la questione dell'opportunità, della ragionevolezza e della proporzionalità nell'allocazione di risorse pubbliche, al fine di perseguire, in modo efficace, efficiente e tempestivo gli urgenti obiettivi di decarbonizzazione e neutralità climatica che le proposte in oggetto dichiarano di voler perseguire. Sotto questo profilo, occorre sottolineare, insieme all'assoluta carenza della proposta C/1742, il sostanziale rinvio, operato dall'art. 4 del ddl governativo, ai *“decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe contenute nella presente legge (...) corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi, ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura”*, disposizione del tutto insufficiente – sembra – a garantire, a tacer d'altro, il rispetto dei vincoli di cui all'art. 81 Costituzione.

2. Il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare

Come è noto, in questa materia si sono tenuti già diversi referendum abrogativi e, in particolare, ben tre quesiti furono sottoposti al voto popolare nella “tornata” referendaria del 1987, subito dopo il disastro di Chernobyl: il quesito n. 3 riguardava l'abrogazione della facoltà del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) di deliberare sulla localizzazione delle centrali qualora gli enti locali interessati non avessero raggiunto un accordo a riguardo. Il sì vinse con l'80,57%; il quesito n. 4 chiedeva l'abrogazione dei contributi agli enti locali che ospitassero sul proprio territorio centrali nucleari o a carbone. Il sì vinse con il 79,71%; il quesito n. 5 riguardava l'esclusione dell'Enel, all'epoca ancora ente pubblico, dalla partecipazione alla costruzione di centrali nucleari all'estero. Anche in questo caso il sì vinse, con il 71,86%. Votarono complessivamente circa 29,9 milioni di italiani. Il quorum fu raggiunto con un'affluenza alle urne del 65,1% sui circa 45,8 milioni di aventi diritto al voto: dati riguardanti profili puntuali e tuttavia indicativi di una chiara e diffusa contrarietà alla (costruzione di impianti per la) produzione di energia nucleare.

D'altra parte, che questa fosse la volontà degli italiani emerse con tutta evidenza nel 2011 (dopo l'incidente, classificato al livello 7 della [scala INES](#), il grado massimo di gravità previsto, che aveva colpito la centrale nucleare di Fukushima), quando ai cittadini fu sottoposto il quesito per l'abrogazione delle nuove norme che consentivano la produzione nel territorio di energia elettrica nucleare. L'affluenza raggiunse il 57,01 e l'esito del voto

vide il 'Sì', con 25.643.652 voti a favore, attestarsi al 94,05 % e il 'No', con 1.622.090, di voti, al 5,95 %, segnando un caposaldo nella trattazione della materia, dal quale non si può prescindere se non a prezzo di violare il significato del referendum abrogativo nel sistema e, con esso, il principio supremo della sovranità popolare.

Il mio intervento, si incentra, appunto, sugli effetti di sistema di quei pronunciamenti, a partire, naturalmente, da quanto sul punto affermato dal giudice delle leggi. Testata d'angolo è, al riguardo, la sentenza n. 199/2012, con la quale la Corte ha, per la prima volta, dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata mediante il referendum previsto dall'art. 75 Cost., ovvero dell'intento perseguito mediante lo strumento di democrazia diretta. Non era nuova, invece, l'affermazione del principio che l'ha ispirata, il quale era già stato sancito — e ribadito più volte — dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'effetto di vincolo al legislatore si traduce in un divieto di riproporre una nuova disciplina della materia, «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (sentenza n. 68 del 1978), con l'ulteriore chiarimento che «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (sentenza n. 9 del 1997).

Pertanto, la stessa Corte, aveva anche precisato che l'intervenuta abrogazione di una disposizione «non potrebbe consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta (neanche: ndr) a titolo transitorio», in ragione della «peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento» (sentenza n. 468 del 1990).

Non solo. Degna di nota, per quanto qui specialmente interessa, è la puntualizzazione per cui «un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria [il divieto di ripristino della normativa abrogata] si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto ». (così, Corte cost. sentenza n. 199/2012 ma anche n. 468 del 1990 e n. 9/1997).

Tale vincolo è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere

puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (v. le sentenze gemelle nn. 32 e 33 del 1993), potere di controllo da parte della medesima Corte che si svolge «in ordine all'osservanza — da parte del legislatore [...] — dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare».

Quasi superfluo osservare che mancano tuttavia nella giurisprudenza costituzionale precise indicazioni in merito alla durata del vincolo e al suo perimetro sostanziale, sicché spetta all'interprete e dunque alla stessa Corte, che si è tenuta, sotto questo profilo, le mani libere, nel valutare il mutamento del “quadro politico” o della “situazione di fatto”, individuare i parametri della propria valutazione.

3. La vicenda riguardante la disciplina del nucleare: la reintroduzione della normativa abrogata dal referendum del 2011

Come accennato in premessa, il legislatore coglie ora l'occasione della transizione energetica e della crisi geopolitica – determinata anche dalla crescente richiesta, a livello globale, di energia - per tornare a inserire, nel mix energetico nazionale, quale fonte alternativa e pulita per la produzione di energia, il nucleare c.d. “sostenibile” (NS). L'attributo non è, all'evidenza, innocente e anzi, costituisce il primo tassello di una strategia bifronte, volta, da un lato, come si legge nella Relazione al ddl C/2669, alla “previsione di campagne di informazione generale ai cittadini sull'energia nucleare, con particolare riferimento alla sua sicurezza e sostenibilità” (art. 3, lett. m) e, dall'altro, al superamento del vincolo preclusivo a carico del legislatore successivamente all'abrogazione referendaria, lavorando, anche lessicalmente, sulle condizioni poste dal giudice delle leggi circa il mutamento del quadro politico e delle circostanze di fatto, che sarebbero in ipotesi tali da non vanificare l'effetto utile dell'esito referendario.

Attenzione però perché già sul mutamento del quadro “politico” occorre intendersi. Tale condizione non sembra, in effetti, soddisfatta solo perché cambia la legislatura o la compagine di governo (ovvero il rappresentante), dovendosi guardare anche all'orientamento dei rappresentati circa quel determinato problema e rispetto al quale, sondaggi e *sentiment analysis* potrebbero rivelare, come, al di là di ogni strategia comunicativa di *greenwashing*, l'atteggiamento non sia affatto mutato rispetto a quello manifestato in sede referendaria.

Quanto alle “circostanze di fatto”, il cui mutamento è richiesto – si badi – insieme a

quello del quadro politico, secondo i proponenti e stando ad alcune delle memorie depositate nel corso dell'indagine conoscitiva, le nuove tecnologie, oggi a disposizione e, in particolare, i c.d. *Small Modular Reactor (SMR)* di III generazione avanzata e gli *Advanced Modular Reactor (AMR)* di IV generazione, nonché i microreattori (potenze < 30 MWe per singolo modulo), rappresenterebbero un cambio di paradigma rispetto ai grandi reattori tradizionali: più piccoli, più sicuri, più flessibili e potenzialmente più sostenibili sul piano ambientale ed economico e tuttavia, non appena si guardi, ancora ferme alla tecnologia (nucleare da fissione) in uso all'epoca dei ricordati referendum.

Non casualmente entrambe le relazioni di accompagnamento al testo si diffondono nel tentativo di dimostrare l'indimostrabile, ovvero che *“l'evoluzione tecnologica nel campo della ricerca nucleare, che ha condotto alla realizzazione di un «nucleare di terza generazione avanzata» e, si confida, entro breve tempo, di «quarta generazione», ha assicurato un salto di qualità sotto gli aspetti della sicurezza e dell'efficienza”*.

In realtà, tanto i piccoli reattori (SMR) quanto i reattori c.d. *advanced* (AMR), peraltro ancora essi stessi in fase di sperimentazione, produrrebbero energia – questo è ciò che interessa – con la fissione nucleare e se è così siamo ancora a ciò che gli italiani, con il loro voto, hanno già inequivocabilmente rigettato. Inoltre, questi impianti produrrebbero scorie radioattive, seppure in misura proporzionale alla minore dimensione. Senza contare che una miriade di piccoli impianti renderebbe ancora più complicato il problema del rapporto con il territorio. Non basta certo affermare che questi impianti sarebbero di interesse nazionale. Quanti potrebbero essere: 20, 50, 100? Sul punto, le proposte – *pour cause* – non dicono, ma è del tutto evidente che un numero (verosimilmente alto) di siti finirebbe per impattare pesantemente sull'ambiente, la gestione dei rischi, il governo del territorio e, più in generale, sulla vita della comunità che in quei territori è insediata. Diverso sarebbe il caso del nucleare da fusione che purtroppo è ancora in fase di sperimentazione, puro *wishful thinking* che non vale a sostituire la realtà. Come diceva il grande fisico e ambientalista Massimo Scalia: “quando ero all'università il nucleare da fusione avrebbe dovuto essere utilizzabile entro 20/30 anni, quando insegnavo all'Università la distanza dell'utilizzo era la stessa, ora che sono emerito quella distanza temporale non cambia”, che è quanto dire che la previsione di centrali di produzione di energia elettrica mediante fusione nucleare è ancora lontana: meglio occuparsi, allora, della realtà che è oggi fatta di ricerca e sviluppo mentre la produzione rimane sospesa tra un “non più” **nucleare da fissione** e un “non ancora” **nucleare da fusione**.

Altri auditi – a cominciare dal Nobel prof. Giorgio Parisi – potranno meglio illustrare le differenze fra le due tecnologie e così provare come le sbandierate “novità” altro non

siano, al più, che il “ridimensionamento” di una tecnologia che rimane tuttavia, essenzialmente, la stessa e, come tale, non in grado di incidere sulle “circostanze di fatto”, il cui mutamento è posto dal giudice delle leggi come condizione per il superamento del vincolo al legislatore posto dall’esito del referendum abrogativo. La normativa in esame, nella parte in cui si prevede la costruzione di impianti e la conseguente produzione di energia nucleare «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (Corte cost. n. 68 del 1978), costituisce dunque ripristino della normativa abrogata, ponendosi perciò in palese contrasto con l’intento perseguito mediante il referendum abrogativo.

A tal proposito, giova peraltro ribadire quanto ulteriormente affermato dal giudice delle leggi, ovvero che, “a differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il referendum manifesta una volontà definitiva e irripetibile” (così, Corte cost. n. 468/1990) ... definitiva, naturalmente, come possono essere le cose del mondo: *sic stantibus rebus!*

4. L’effetto di vincolo

Come accennato, il carattere puramente negativo del vincolo, non esclude che il legislatore ordinario, «pur dopo l’accoglimento della proposta referendaria, conservi il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (v. sentenze gemelle nn. 32 2 33 del 1993) ma è logico che il vincolo, specie dopo le precisazioni della giurisprudenza costituzionale, non sia, per così dire, a data certa: esso permane fino a quando non avvengano quei cambiamenti del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto», in gradi di rescindere il vincolo stesso.

Al fondo, l’esigenza di non sminuire il significato delle scelte adottate dal Costituente in materia referendaria, segnalata chiaramente da diversi studiosi. Pur in un’accezione meramente abrogativa, il *referendum* è infatti comunque idoneo a *rompere* “il tradizionale monopolio delle Camere sulla legge” e dunque a incidere immediatamente sull’ordinamento legislativo, che concorre a modificare, fermo restando che entrambi i procedimenti (quello legislativo e quello referendario) altro non sono se non l’espressione di una medesima legittimazione, che è poi quella garantita dall’art. 48 Cost., ovvero dal concreto esercizio del diritto di voto, sia in sede elettorale che in sede referendaria. Questo è in effetti l’approdo cui giunge la sentenza n. 199/2012, con cui la Corte, superando la classica impostazione in termini di forza giuridica delle fonti coinvolte, è stata capace di andare alla sostanza dei problemi, riconoscendo appunto la necessità di integrare nell’ordito costituzionale, gli

strumenti di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa, entro l'unitaria forma democratica disegnata dalla Costituzione.

A partire da quel momento, infatti, non si tratta più di considerare il referendum fonte gerarchicamente sovraordinata rispetto all'esercizio del potere legislativo (tesi che finisce per assegnare un plusvalore democratico, un'eccedenza di legittimazione allo strumento di democrazia diretta, di per sé poco coerente con il fondamentale carattere rappresentativo del sistema) ma neanche – tantomeno - di impostare il problema del rapporto tra esito referendario e legge di ripristino come un normale problema di successione di leggi nel tempo, pretermettendo la strutturale debolezza del potere referendario (destinato a risolversi nel momento stesso del suo esercizio) a fronte di un potere legislativo tendenzialmente inesauribile e per ciò solo prevalente su quello referendario, i cui esiti rimarrebbero in tal modo consegnati alla sensibilità (politica) del legislatore *pro tempore*.

Con quella sentenza, la Corte ha, in effetti, chiaramente stabilito che l'intervenuta abrogazione di una disposizione sottrae al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta, dato che il titolare ultimo del potere (il popolo) si è espresso in modo definitivo e puntuale su quanto voluto dal rappresentante, a meno che la determinazione popolare, manifestatasi nel referendum, non venga superata dall'emergere di elementi fattuali che siano indice del mutamento rispetto alla 'situazione' in cui il corpo referendario ha espresso il suo puntuale dissenso rispetto alla legge.

Com'è noto, nella scorsa legislatura era stato presentato un disegno di legge (A.S. n. 852, primo firmatario Perilli, con Calderoli, Patuanelli e Romeo) recante "*Modifica dell'articolo 75 della Costituzione concernente l'introduzione di un vincolo per il legislatore di rispettare la volontà popolare espressa con referendum abrogativo*", che si proponeva, da un lato, di «presidiare il risultato referendario», «recependo le istanze di democraticità diffuse tra gli elettori», dall'altro, di «sciogliere il nodo ermeneutico venutosi a creare per effetto della giurisprudenza costituzionale».

Quel tentativo non ha avuto fortuna, sicché i paletti posti dalla giurisprudenza costituzionale rimangono saldi, permanendo, come sottolineato dal giudice delle leggi, la possibilità di un controllo da parte della stessa Corte «in ordine all'osservanza — da parte del legislatore [...] — dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (tra gli altri, Corte cost., ord. n. 9/1997).

