

Procedimenti referendari pendenti ed
esercizio dell'attività legislativa
parlamentare: l'“uso” dell'iniziativa
regionale

di Francesca Biondi

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Procedimenti referendari pendenti ed esercizio dell'attività legislativa parlamentare: l'“uso” dell'iniziativa regionale*

di Francesca Biondi

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

1. I referendum “sulla giustizia”, che qualificano la tornata referendaria del 2022, ripropongono, in una prospettiva in parte inedita, il tema del rapporto tra procedimenti referendari pendenti ed esercizio dell'attività legislativa parlamentare.

Non è affatto raro che le disposizioni oggetto di referendum tocchino temi già nell'agenda parlamentare e che l'obiettivo dei promotori sia proprio quello di dare impulso al procedimento legislativo. Il referendum abrogativo – istituto che ha natura polifunzionale¹ – può essere usato anche per rivitalizzare le dinamiche della forma di governo parlamentare: per porre nel dibattito pubblico argomenti nuovi oppure – come nel caso che ci occupa – per richiamare le Camere al dovere di occuparsi di temi già da tempo all'attenzione del Parlamento e orientarne la decisione.

Ed è certo così oggi per i quesiti in tema di ordinamento giudiziario: il disegno di legge con cui si intende riformare molteplici aspetti dell'assetto della magistratura, dopo una lunga gestazione, è stato presentato alla Camera dei deputati il 28 settembre 2020 dall'allora Ministro della Giustizia Bonafede (AC 2681); la Ministra della Giustizia Cartabia, attualmente in carica, già dal suo insediamento dichiarò che avrebbe presentato emendamenti per correggere quella proposta; dopo aver nominato il 26 marzo 2021 una *Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario, nonché della disciplina della costituzione e del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, che ha concluso i propri lavori il successivo 31 maggio², è iniziato un complesso procedimento di elaborazione degli emendamenti in seno al Ministero; tali emendamenti sono stati infine presentati alla Commissione Giustizia della Camera nel febbraio 2022, ma il confronto politico dentro i partiti e la maggioranza è continuato in modo serrato e solo il 14 aprile la commissione parlamentare ha terminato di esaminare e approvare gli emendamenti, in

* Relazione svolta in occasione del Convegno “I referendum, la Corte e il sistema politico Riflessioni a partire dai quesiti sulla giustizia”, Roma, 31 marzo 2022.

¹ Per tutti, M. Luciani, *Art. 75*, in *Commentario della costituzione*, Bologna Roma, 2005, p. 82 ss.

² La Relazione conclusiva e l'particolato proposto dalla Commissione possono essere letti a questo indirizzo: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_36_0.page?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_18&contentId=COS334948&previousPage=mg_1_36.



vista dell'approdo in aula del disegno di legge il 19 aprile. Dopo l'approvazione del ddl AC 2681 da parte della Camera il 26 aprile 2022, il disegno di legge è ora all'esame del Senato (AS 2595).

Nel frattempo, il 1° aprile 2021, appena terminati i lavori della Commissione ministeriale, è iniziata la raccolta di firme su sei quesiti "in materia di giustizia" da parte di un comitato promotore dalla composizione eterogenea, sostenuto dai radicali e dalla Lega, e con un appoggio non particolarmente convinto dell'Unione delle Camere penali³.

Immediatamente fu percepita la possibile interferenza di questa iniziativa - sul piano giuridico, ma soprattutto su quello politico - sul procedimento parlamentare. Infatti, anche se solo tre dei sei quesiti presentati incidono direttamente e immediatamente sul disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, la finalità era più ampia, ossia sostenere le ragioni delle riforme e, soprattutto, di "certe" riforme. Obiettivo poi reso più concreto in seguito alle decisioni di ammissibilità assunte dalla Corte Costituzionale sui tre quesiti che toccano il disegno di legge sopramenzionato.

Il primo, dichiarato ammissibile con la sentenza n. 60 del 2022, ha ad oggetto l'art. 25, comma 3, della l. n. 195 del 1958, nella parte in cui prevede che ciascuna candidatura debba essere accompagnata da un elenco di firme di numero non inferiore a venticinque e non superiore a cinquanta. È un quesito oggettivamente limitato nella sua portata normativa (perché chi studia questi temi sa benissimo che, anche eliminando l'onere di raccogliere le firme, difficilmente i singoli magistrati si candiderebbero senza avere un consenso ampio o l'appoggio di un gruppo associativo), ma di indubbio significato politico: sollecitare una riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura capace di restituire ai magistrati elettori la libertà di scegliere fra più candidati senza vincoli di appartenenza.

Il quesito ammesso con la sentenza n. 59 del 2022 incide invece sul ruolo della componente "laica" dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. Esso mira ad equiparare la posizione dei togati e dei laici così che anche questi ultimi possano occuparsi di tutte le pratiche di competenza del Consiglio giudiziario e, in particolare, partecipare alla stesura delle valutazioni di professionalità e dei pareri che tali organi devono esprimere quando un magistrato intende partecipare ad una procedura per il conferimento di incarichi direttivi o semi-direttivi oppure intende passare dalla funzione giudicante a quella requirente, o viceversa. In questo caso un esito favorevole all'abrogazione sarebbe estremamente rilevante sul piano giuridico, ma lo è anche il significato politico dell'iniziativa: chi si espone per "il sì"

³ Con una nota del 9 giugno 2021, la Giunta dell'Unione delle Camere penali, infatti, ha manifestato la propria adesione all'iniziativa referendaria, intesa espressamente come una occasione "per un forte coinvolgimento della pubblica opinione sui temi più avvertiti ed urgenti della giustizia penale, della crisi della magistratura, della difesa dei valori costituzionali del giusto processo, della presunzione di non colpevolezza, e della strenua difesa dei diritti di libertà della persona", ma ha anche criticamente segnalato che la caratterizzazione politica dell'iniziativa stessa avrebbe potuto indebolirne la capacità di coinvolgimento dei cittadini. Ciò spiega perché poi l'Unione Camere Penali non ha partecipato alla campagna referendaria.



intende evidenziare una (asserita) carenza di serietà della magistratura nella gestione della carriera dei colleghi.

Il terzo quesito, ammesso con sentenza n. 58 del 2022, è, nel contempo, il meno nuovo e il più noto (non fosse altro perché è la seconda volta che viene presentato un quesito referendario su questo tema: v. già sentenza n. 37 del 2000). L'obiettivo è quello di “separare le funzioni”, rendendo irreversibile la scelta fatta dal magistrato, al termine del tirocinio, in ordine alla funzione, giudicante o requirente, che intende svolgere, mentre oggi quella scelta può essere modificata quattro volte nel corso della carriera, pur con l'obbligo di cambiare sede (secondo quanto dispone l'art. 13, comma 3, d.lgs. 160 del 2006)⁴.

Più in generale, i promotori intendono far leva sulla crescente sfiducia nei confronti della magistratura e del Consiglio superiore per ottenere – al di là dell'effetto, più o meno incisivo, che sul piano giuridico potrebbero produrre i referendum – una riforma ampia dell'ordinamento giudiziario che abbia determinati contenuti.

2. Come si diceva, tutto questo non costituisce una novità. L'iniziativa referendaria ha spesso una portata politica maggiore rispetto alle conseguenze giuridiche che in concreto potrebbe determinare l'approvazione di singoli quesiti. E ciò rientra pienamente nella logica dell'integrazione del referendum nelle dinamiche della democrazia rappresentativa. Il referendum non contrappone una soluzione diversa, già compiuta, “autosufficiente”, a quella vigente; piuttosto, abrogando disposizioni normative, rimette in gioco il Parlamento, chiamato a colmare le lacune e offrire risposte diverse.

In anni recenti, però, stante probabilmente la difficoltà di raggiungere il *quorum* di partecipazione, sembra rilevare sempre più non tanto l'esito del voto, quanto l'iniziativa referendaria in sé considerata. Conta la scelta politica di promuovere un referendum, conta quante firme si raccolgono e, soprattutto, conta se la Corte costituzionale dichiara ammissibile il quesito. Attualmente – nell'articolato procedimento referendario delineato dalla legge n. 352 del 1970 – l'ammissibilità o l'inammissibilità di un quesito (tanto più all'esito di un giudizio sempre più incerto) sono percepite già come una “sconfitta” o una “vittoria” da parte dei promotori.

In disparte qui la circostanza che tutto questo enfatizza l'effetto politico delle decisioni della Corte, interessa piuttosto evidenziare che – stante la difficoltà di raggiungere il quorum di partecipazione, soprattutto se manca un referendum davvero “trainante” – i promotori sono indotti a “massimizzare” la pronuncia di ammissibilità il prima possibile. Meglio ottenere qualcosa subito che una sconfitta per mancata partecipazione. E questo qualcosa si può ottenere solo in Parlamento.

⁴ Per una analisi della disciplina vigente e sulla differenza tra separazione delle funzioni e distinzione delle funzioni, sia consentito rinviare a N. Zanon e F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli 2019, pp. 275 ss.



Si rifletta, ad esempio, a quali esiti avrebbe potuto produrre sul piano politico-parlamentare l'ammissibilità del referendum - promosso nel 2019 e avente ad oggetto alcune disposizioni normative contenute nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 277 del 1993, con l'obiettivo di eliminare l'attribuzione di seggi con sistema proporzionale nell'ambito di collegi plurinominali e trasformare così gli attuali sistemi elettorali di Camera e Senato da "misti" a "maggioritari" a turno unico - dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2020. Forse l'ammissibilità del quesito avrebbe favorito il raggiungimento, in Parlamento, di un accordo politico e oggi avremmo un altro sistema elettorale.

In definitiva, oggi l'integrazione del referendum nelle dinamiche della democrazia rappresentativa si sta realizzando sempre più spesso nella fase antecedente al voto, con una sovrapposizione contenutistica e temporale tra procedimento parlamentare e procedimento referendario.

Certo, tutto questo non innesca (fortunatamente) quella "contrattazione" tra promotori e Camere che si sarebbe realizzata se fosse stata approvata la riforma dell'art. 71 Cost. volta ad inserire nel nostro ordinamento il referendum propositivo (si fa qui riferimento al disegno di legge di revisione costituzionale A.S. 1089, già approvato in prima lettura alla Camera il 21 febbraio 2019). I promotori del referendum abrogativo non possono "ritirare" la loro proposta⁵. Essi, però, già solo con l'iniziativa referendaria, possono avere un peso nel dibattito pubblico, innescandolo e alimentandolo, soprattutto se la maggioranza parlamentare ha interesse a non correre alcun rischio e, dunque, ad evitare il voto.

3. Quanto sin qui osservato assume ancora maggiore rilevanza se i promotori non sono soggetti della società civile, bensì soggetti pubblici rappresentativi che hanno una chiara connotazione politica. Se ripensiamo alle ultime iniziative referendarie, ci si avvede che il tentativo di inserirsi nel dibattito politico-parlamentare in questi termini è spesso avvenuto anche attraverso iniziative referendarie promosse da Consigli regionali su temi di interesse non strettamente regionale.

È noto che la dottrina tratta ormai il referendum come istituto unitario, senza dare rilievo alla natura dei promotori. In passato qualche autore aveva riflettuto sulla possibilità di limitare le iniziative referendarie

⁵ Come si ricorderà, con il ddl costituzionale A.S. n. 1089 si intendeva modificare l'art. 71 Cost. per rafforzare la proposta di legge di iniziativa popolare. Era previsto che se le Camere non avessero approvato entro 18 mesi dalla sua presentazione la proposta di legge, sarebbe stato indetto referendum per deliberarne l'approvazione. Era però anche stabilito che «Se le Camere la approvano con modifiche non meramente formali, il referendum è indetto sulla proposta presentata, ove i promotori non vi rinunzino». Come evidenziato in dottrina, questo avrebbe messo i presentatori nella posizione di "contrattare" con l'organo rappresentativo: cfr., criticamente, G. Tarli Barbieri, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum»)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 18-19; A. Morrone, *Audizione presso la I Commissione del Senato della Repubblica Sulla proposta di legge costituzionale A.S. n. 1089 recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, p. 18.

dei Consigli regionali a temi di interesse regionale⁶. La Corte costituzionale però non ha mai differenziato il proprio giudizio a seconda che l'iniziativa provenisse dai Consigli regionali ovvero dagli elettori⁷. D'altro canto, sarebbe quasi impossibile delimitare oggettivamente le questioni di interesse regionale.

Utile, ai nostri fini, è però ricordare come il potere di promuovere il referendum sia stato utilizzato dai Consigli regionali.

Le prime iniziative referendarie “regionali” risalgono al 1993, quando alcuni Consigli formularono quesiti volti ad abrogare alcuni istituti o eliminare l'attribuzione allo Stato di determinate funzioni al fine di dare attuazione al disegno di decentramento contenuto nel Titolo V della Costituzione, mutando gli equilibri allora esistenti fra Stato e Regioni. Si trattava cioè di referendum che avevano il chiaro obiettivo di ottenere un maggiore decentramento in una linea di contrapposizione Stato-Regioni⁸.

Un altro pacchetto di referendum (ben dodici) fu presentato dai Consigli regionali nel 1997. Anche in quella seconda occasione i quesiti, tranne quello ammesso con sentenza n. 14 del 1997, avevano ad oggetto materie di interesse regionale. E anche in quell'occasione, i Consigli regionali promotori erano retti da partiti che non facevano parte della maggioranza parlamentare⁹. Un po' diverso, però, il contesto politico, perché l'obiettivo era primariamente quello di doppiare analoga iniziativa governativa, «in funzione concorrenziale sollecitatoria rispetto alle iniziative di riforma predisposte dal Governo»¹⁰. Per la prima volta la dottrina si accorse che i referendum promossi dai Consigli regionali avrebbero potuto inserirsi nella logica maggioranza-opposizione, che, cioè, il referendum avrebbe potuto essere utilizzato anche come strumento di opposizione politica al Governo nazionale¹¹.

⁶ In modo dubitativo, T. Martines – A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 1992, p. 129. In senso critico sulla possibilità di qualificare il referendum ex art. 75 Cost. come un referendum ad iniziativa mista differenziata, cfr., per tutti, G. M. Salerno, *Il referendum*, Padova 1992, pp. 126-127.

⁷ La dottrina, per la verità, aveva dato rilievo ad un *obiter* contenuto nella sentenza n. 29 del 1993, deducendone che la Corte costituzionale aveva valorizzato la natura dei proponenti nel valutare l'ammissibilità del referendum (Costanzo, *Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria regionale*, in *Giur. Cost.* 1993, p. 167 ss.). Ma già nella sentenza n. 14 del 1997 in tema di concorsi unici, ossia su materia estranea alle competenze regionali, la Corte non ha dato rilievo al fatto che i Consigli regionali promuovessero un referendum su tale argomento.

⁸ In particolare, i referendum erano volti all'abolizione di alcuni Ministeri, la cui attività interessava materie di competenza regionale (sentenze n. 26 e n. 35 del 1993 con cui la Corte ha dichiarato ammissibili i quesiti che miravano all'eliminazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e del Ministero del turismo e dello spettacolo; e sentenze n. 34 e n. 36, che hanno dichiarato l'inammissibilità di due quesiti relativi, rispettivamente, all'abolizione del Ministero della Sanità e del Ministero dell'industria e del commercio), e alla soppressione di norme del d.p.r. 616 del 1977 per ottenere il trasferimento di funzioni amministrative (quesito dichiarato dalla Corte inammissibile con sentenza n. 29 del 1993).

⁹ Aspetto evidenziato da A. Pertici, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino 1999, p. 456.

¹⁰ Cfr. A. Corpaci e F. Pizzetti, *I referendum regionali e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 1997, 2-3, risp. pp. 249 e 264-265.

¹¹ Cfr. A. Corpaci, L. Torchia, R. Tosi (per la quale l'iniziativa referendaria regionale andrebbe eliminata) e, soprattutto, F. Pizzetti, in *I referendum regionali e la giurisprudenza costituzionale*, risp. pp. 249, 252-253, 257-259, 266-267.



Circostanza che sembra registrarsi anche in due successivi momenti: nel 2014, in occasione della proposta referendaria, avanzata da diverse Regioni (tra cui, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Liguria e Piemonte) in tema di organizzazione territoriale degli uffici giudiziari, volta a contestare alcune scelte politiche dei Governi Monti e Letta, entrambi sostenuti da una grande coalizione, priva però dell'apporto della Lega, a capo, invece, delle principali Regioni del nord¹²; e nel 2015, contesto nel quale al Governo Renzi si sono contrapposte le Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e Regione Siciliana, nuovamente impegnate nella presentazione di più referendum in materia di geografia giudiziaria, poi dichiarati inammissibili con la sentenza n. 5 del 2015.

Valutazione diversa deve essere data dei quesiti presentati dai Consigli regionali nell'autunno del 2015 per contrastare le scelte del Governo Renzi in materia di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia marine (referendum “sulle trivellazioni”). La vicenda è piuttosto complessa e può essere ricostruita nei seguenti termini: sei quesiti referendari presentati da più Consigli regionali vengono dichiarati conformi alla legge dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione; a seguito delle modifiche apportate alle disposizioni oggetto dei quesiti da parte dell'art. 1, commi 240, 241 e 242, della legge n. 208 del 2015, l'Ufficio centrale, con ordinanza del 7 gennaio 2016, dichiara cessate le operazioni referendarie di cinque di tali quesiti, mantenendone in vita solo uno; di fronte alla Corte Costituzionale i Consigli regionali proponenti chiedono che due dei cinque quesiti sopramenzionati vengano comunque dichiarati ammissibili, ritenendosi soddisfatti solo dalle modifiche apportate a due dei sei referendum proposti; la Regione Abruzzo, invece, unica tra le proponenti retta da una maggioranza di centro-sinistra, chiede che la Corte costituzionale dichiari l'estinzione del giudizio di ammissibilità, facendo così venire meno il fronte compatto che aveva in precedenza accompagnato la presentazione dei referendum; la Corte costituzionale, con sentenza n. 16 del 2016 – come richiesto dalla Regione Abruzzo – dichiara estinti cinque procedimenti referendari; viene ammesso, con la sentenza n. 17 del 2016, solo un quesito (che non ha raggiunto il quorum richiesto in occasione del voto popolare). Anche se si segnala una contrapposizione politica tra Regioni (in maggioranza rette da coalizioni di centro-destra) e Governo, sicuramente in questa vicenda un ruolo centrale hanno avuto gli interessi che le Regioni miravano a proteggere in relazione al loro territorio costiero.

Infine, nella prospettiva di un utilizzo “politico-partitico” del referendum, va nuovamente richiamato il precedente della sentenza n. 10 del 2020: come detto, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di un quesito in materia elettorale promosso da alcune Regioni di centro-destra, a fronte di una compagine governativa nazionale di diverso colore politico, composta dai partiti di centro-sinistra e dal Movimento Cinquestelle;

¹² Si veda la sentenza n. 12 del 2014 che ha dichiarato l'inammissibilità del quesito.



in questo specifico caso, le minoranze parlamentari hanno provato a contrapporsi alla maggioranza parlamentare, sfruttando i Consigli regionali, mostrando ancora una volta come il referendum possa diventare uno strumento tutto interno alle dinamiche della rappresentanza politica.

In questo contesto, la vicenda referendaria che ci occupa assume una luce particolare, perché sui sei referendum “sulla giustizia” (presentati da un comitato promotore il cui Presidente era il segretario della Lega) dapprima è iniziata la raccolta delle firme; in seguito, però, quegli stessi quesiti sono stati presentati da più Consigli regionali, retti da partiti che fanno parte dell’attuale maggioranza parlamentare, i quali hanno assolto il comitato promotore dall’onere della raccolta delle firme e dei certificati elettorali. E, allora, è evidente il corto-circuito che si può determinare. Si tratta di un esempio quasi “di scuola” della possibilità che il referendum possa essere usato dai partiti per incidere, dall’esterno, sulle dinamiche parlamentari. In questo caso addirittura stando “dentro” la maggioranza.

Se pure è vero che questa tornata referendaria si colloca in una fase della storia parlamentare italiana in cui la maggioranza politica è ampia ed eterogenea, non è inutile (ri)chiedersi quale funzione svolga il referendum abrogativo e quale potrebbe svolgere in futuro. Con riferimento a questa ipotesi, tra le tante definizioni che sono state date della funzione del referendum, forse quella più conferente è “elemento dinamizzante della forma di governo”¹³. Certo, forse non ci si attendeva che il dinamismo venisse impresso da chi già potrebbe assumere decisioni.

4. Leggendo i primi resoconti del dibattito in Commissione e in Assemblea alla Camera sul ddl AC 2681 (soprattutto durante le sedute del 19 e del 20 aprile) si registrano molti riferimenti ai referendum da parte di esponenti di varie forze politiche, non solo della Lega e dei Radicali. Mentre dei referendum non si parla nel dibattito pubblico, essi condizionano il confronto parlamentare, a conferma di quanto precedentemente osservato, ossia che l’iniziativa referendaria oggi incide soprattutto sul procedimento legislativo pendente.

Quali gli effetti di questa sovrapposizione?

Sappiamo che, quando il referendum viene usato in funzione sollecitatoria o concorrenziale rispetto all’iniziativa parlamentare, il sistema conosce alcune regole finalizzate a dipanare il rapporto e le eventuali sovrapposizioni tra i due procedimenti: ci si riferisce, in particolare, alla previsione contenuta nell’art. 39 della legge n. 352 del 1970. Come noto, all’indomani della sua approvazione furono sollevati dei dubbi di legittimità costituzionale in quanto essa poteva prestarsi ad eludere o paralizzare senza alcun limite le stesse disposizioni dell’art. 75 Cost. In seguito, la Corte costituzionale – sollevando d’ufficio la questione

¹³ M. Luciani, *op. cit.*, p. 89, Di Giovine, Fra direttissimo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano 2001, p. 85.

di legittimità costituzionale sull'art. 39 nell'ambito di un conflitto tra poteri – ha trovato una soluzione che bilancia ragionevolmente le due istanze. Nella sentenza n. 68 del 1978 essa distingue il caso in cui la richiesta referendaria investa una intera legge da quella in cui sono abrogate disposizioni specifiche. Nel primo caso è necessario verificare se sono mutati i principi ispiratori della disciplina previgente, «[n]el secondo caso, invece, decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di referendum non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza».

Tanto premesso, può essere interessante verificare, da ultimo, se l'approvazione del ddl AS 2595 all'esame del Senato possa impedire il voto¹⁴.

Si tratta di un esito scontato per il quesito avente ad oggetto la disciplina della presentazione delle candidature per la quota togata del CSM: sin dall'inizio era chiaro che tale referendum non sarebbe giunto al voto, dal momento che il Governo ha sempre dichiarato che la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore era obiettivo prioritario. Con riferimento all'oggetto specifico del quesito, inoltre, già nei primi testi formulati erano introdotti meccanismi capaci di garantire un ampio numero di candidature, non solo abbassando il numero delle firme necessarie, ma anche prevedendo, nel caso in cui i candidati "spontanei" fossero troppo pochi, un sorteggio o altro procedimento capace di assicurare un numero adeguato di candidati. Nel testo presentato in Assemblea, è stabilito che i candidati non debbano raccogliere alcuna sottoscrizione, oltre ad ammettersi la possibilità di presentare la candidatura in via telematica (art. 33 ddl). Si tratta di modalità che certamente consentono anche ad un singolo magistrato di partecipare alla competizione elettorale.

Di maggiore interesse è la valutazione dell'incidenza sul procedimento referendario di una eventuale riforma delle norme relative al funzionamento dei Consigli giudiziari.

L'art. 3 del progetto di riforma in discussione contiene una delega che autorizza il legislatore delegato ad introdurre la facoltà per i componenti laici – avvocati e professori universitari – di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni relative alla formulazione dei pareri per la valutazione dei magistrati. Per la sola componente degli avvocati, inoltre, la delega prevede la possibilità di esprimere un voto unitario, sulla base di segnalazioni specifiche – positive o negative – sul magistrato in verifica da parte del Consiglio dell'ordine territorialmente competente. È poi stabilito che se gli avvocati presenti nel Consiglio giudiziario intendono discostarsi dal contenuto della segnalazione (ad esempio esprimendo una valutazione negativa a fronte di segnalazioni positive da parte del consiglio dell'ordine), si dovranno attivare per richiedere preventivamente una nuova deliberazione al consiglio dell'ordine. Rispetto alla

¹⁴ Ci si riferisce qui al testo della Commissione presentato all'aula il 14 aprile 2022.



formulazione originaria del disegno di legge il ruolo della componente laica viene ampliato e questo è sicuramente l'esito della presentazione di un referendum su questo tema.

In disparte ogni considerazione sul merito del testo ora all'esame delle Camere, ai fini che in questa sede interessano va rilevato che l'art. 3 contiene una norma di delega e, dunque, non modifica la norma oggetto di referendum. Pertanto, anche in caso di approvazione definitiva, l'Ufficio centrale non potrà dichiarare cessate le operazioni referendarie (v., come precedente, l'ordinanza 16 marzo 1993). Questo è un po' stupisce, perché non sarebbe stato difficile trasformarla in norma immediatamente precettiva capace di impedire il voto. Se il referendum non dovesse raggiungere il quorum, sarà interessante vedere se il Governo vi darà o meno attuazione.

Infine, venendo al controverso tema della separazione delle funzioni, è innegabile che – anche su questo aspetto – la campagna referendaria abbia inciso in modo determinante sui contenuti del disegno di legge. Prima che il quesito fosse dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale, il progetto prevedeva solo la riduzione da quattro a due delle possibilità per il magistrato di passare dalla funzione giudicante a quella requirente, e viceversa, nel corso della sua carriera. Nell'ultima formulazione, invece, forse proprio per cercare di evitare il voto sul quesito più rilevante tra quelli ammessi, viene introdotta la regola per cui il magistrato può chiedere il cambio delle funzioni solo una volta e, comunque, soltanto entro il termine di sei anni dal momento in cui viene legittimato al tramutamento ex art. 194 ord. giudiziario (ossia, tra i sette e i nove anni dall'effettiva prima assunzione di funzioni). Sono però previste alcune deroghe a questa regola generale.

Così congegnata, la previsione “si avvicina” al modello a cui mirano i promotori: questi ultimi intendono escludere in radice ogni tramutamento di funzioni, con una soluzione che potrebbe avere ricadute anche sul reclutamento iniziale dei magistrati; il disegno di legge all'esame delle Camere, invece, distingue le funzioni giudicante e requirente ben più di quanto preveda la disciplina attualmente vigente, ma senza separarle del tutto. Non sarà facile per l'Ufficio centrale per il referendum, confrontati i contenuti normativi essenziali del vecchio e del nuovo precetto, decidere se dichiarare cessate le operazioni referendarie. Se così dovesse disporre, resta comunque salva la possibilità, per i Consigli regionali proponenti, di impugnare la decisione dinanzi alla Corte costituzionale, chiedendo se ciò sia conforme a quanto da essa indicato nella sentenza n. 68 del 1978.