

Vitalità e prospettive del referendum  
abrogativo. Appunti per una riflessione  
a partire dai quesiti in materia di  
magistratura.

di Luisa Cassetti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia



# Vitalità e prospettive del referendum abrogativo. Appunti per una riflessione a partire dai quesiti in materia di magistratura.\*

**di Luisa Cassetti**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia

**Sommario:** **1.** L'oggetto del quesito (organizzazione della magistratura) e il rischio della scarsa partecipazione popolare alla consultazione referendaria. **2.** I quesiti sulla magistratura nel contesto istituzionale e normativo odierno: referendum, partiti di governo e riforma della magistratura in corso di approvazione. **3.** Le prospettive di un referendum abrogativo schiacciato tra l'iniziativa dei partiti e le torsioni della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del quesito

## **1. L'oggetto del quesito (organizzazione della magistratura) e il rischio della scarsa partecipazione popolare alla consultazione referendaria**

La vitalità del referendum abrogativo è storicamente legata alla scelta della normativa da sottoporre al corpo elettorale: saper intercettare e far emergere i mutamenti sociali è compito di ogni comitato promotore che si preoccupi realmente del successo della procedura per mezzo della quale intende raggiungere l'obiettivo dell'abrogazione (totale o parziale) di una legge o di un atto avente valore di legge (art.75 Cost.). A questo aspetto si aggiunge la necessaria consapevolezza che a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso il successo di quella procedura passa attraverso una vera e propria corsa ad ostacoli (giuridici), stante la definizione di una serie di vincoli imposti dalla Corte costituzionale sul fronte della composizione/articolazione/finalità del quesito.

Quando la scelta riguarda una materia "sensibile" quale è il *corpus* delle norme sull'organizzazione e sul funzionamento della magistratura vi è sempre l'incognita della oggettiva complessità tecnica delle regole, complessità che non facilita la comunicazione in ordine agli obiettivi dei promotori e porta con sé la conseguente difficoltà di avvicinare il corpo elettorale alla consultazione referendaria: i precedenti impongono in effetti una certa prudenza.

Infatti le tornate referendarie del 1997 e del 2000, in occasione delle quali questioni organizzative e istituzionali in parte simili e comunque collegate a quelle oggetto dei quattro quesiti dichiarati ammissibili quest'anno, sono state caratterizzate dalla bassa affluenza degli elettori alle urne con il conseguente mancato raggiungimento del quorum partecipativo. Nel 1997 fu questa la sorte dei referendum promossi

---

\* 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.



dal partito radicale per l'abrogazione delle norme sulla progressione delle carriere dei magistrati e per l'abolizione delle norme che consentivano l'affidamento di incarichi extragiudiziari ai magistrati in occasione dei quali la partecipazione si fermò al 30,2 %. Nel 2000 analogo insuccesso (in termini di scarsissima partecipazione popolare) registrarono sia il referendum sulla separazione delle carriere dei magistrati requirenti e giudicanti (32%, promosso da Partito radicale, SDI, PRI), sia quello per l'abolizione del sistema proporzionale con liste contrapposte per l'elezione dei membri togati del CSM (31,9%, promosso dal Partito radicale) come anche quello sull'abolizione della possibilità di conferire ai magistrati incarichi extragiudiziari (32%, promosso dal Partito radicale) <sup>1</sup>.

Gli obiettivi di fondo di alcuni dei suddetti referendum sulla giustizia sembrano in effetti coincidere con lo spirito che anima alcuni dei quesiti dichiarati ammissibili quest'anno: nella narrazione che i promotori propongono l'attenzione sembra convergere ancora una volta sul problema di come circoscrivere il peso dei condizionamenti delle "correnti" in sede di elezioni dei membri togati del CSM, sull'eliminazione delle possibilità di passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente ( e viceversa), profilo che in realtà ripropone sotto traccia la "vecchia" questione della separazione delle carriere, nonché l'idea di far valere per via referendaria la piena partecipazione dei "laici" ai giudizi sulla professionalità dei magistrati svolti dai Consigli giudiziari e dal Consiglio direttivo della Corte di Cassazione, nell'ottica di ridurre l'autoreferenzialità delle procedure di controllo/valutazione dell'operato dei magistrati.

Il quesito dichiarato ammissibile con la sent. n.60 del 2022 propone l'abrogazione delle norme vigenti in materia di elezioni dei membri togati del CSM limitatamente alla disposizione della l.195 del 2015 che contempla in sede di candidatura la necessaria presentazione di una lista di magistrati presentatori non inferiore a 25 e non superiore a 50: si tratta in verità di un aspetto procedimentale che difficilmente potrà eliminare il peso dell'associazionismo in correnti presente all'interno della magistratura e le sue sorti sono legate alle scelte in materia di sistema elettorale che emergeranno nel corso dell'*iter* di approvazione del cd. disegno di legge Cartabia per la riforma dell'ordinamento giudiziario <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La bassa affluenza alle urne in occasione di quei referendum sulla giustizia si inserisce in verità in un trend costante negli ultimi venti anni nel corso dei quali si è registrato il superamento del *quorum* partecipativo di cui all'art.75 Cost. in soli quattro quesiti sui ventinove ammessi al voto: i quattro referendum del 2011 riguardavano le norme sul legittimo impedimento, la gestione del servizio idrico e la questione degli impianti di produzione di energia nucleare. La scarsa partecipazione popolare non sembra in verità essere ormai necessariamente collegata alla materia oggetto dei quesiti se è vero che il *quorum* partecipativo non è stato raggiunto anche quando l'oggetto del quesito riguardava temi eticamente sensibili (nel 2005 i quattro quesiti sulla legge che disciplina le tecniche di procreazione medicalmente assistita hanno visto la partecipazione attestarsi tra il 24,4 e il 25,5% degli aventi diritto).

<sup>2</sup> In tal senso v. M. VOLPI, *La riforma della magistratura tra Parlamento e referendum*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2022, 16. Sulla necessità di puntare a un sistema di selezione dei rappresentanti della componente togata in seno al CSM che miri a favorire la scelta di singole "buone" candidature individuali nell'ambito del collegio uninominale v. A.MORRONE, *La forza politica delle correnti e quel che si dovrebbe fare se i partiti volessero addomesticarla*, in *Pol.diritto* n.4/2021, pp. 679 ss.. L'A. invero risponde alle diffuse critiche, provenienti anche dalle fila della stessa magistratura, verso questo tipo di soluzione ricordando che il maggioritario uninominale è funzionale alla valorizzazione del voto alla persona e non al gruppo/corrente di appartenenza (ivi, p.689). Sul necessario e inevitabile collegamento tra l'elezione voluta dalla



Il quesito relativo alle norme vigenti che consentono oggi il passaggio di funzioni (requirente-giudicante e viceversa) da parte dei magistrati (per un massimo di quattro volte) è stato ritenuto dalla Corte ammissibile (sent. n.58 del 2022) in quanto non verte su materia preclusa alla consultazione referendaria. Al di là dell'esito della decisione, si percepisce tuttavia lo “sforzo” fatto dai giudici per dichiarare l'ammissibilità di questo quesito proprio leggendo tra le righe del chiaro monito/rilievo che i giudici costituzionali hanno sentito il bisogno di formalizzare quando invocano l'intervento del legislatore che in caso di esito positivo della consultazione referendaria si renderà necessario “per rivedere organicamente la normativa “di risulta”, e per l'introduzione di discipline transitorie e consequenziali, onde evitare, in particolare, la immediata “cristallizzazione” delle funzioni attualmente in essere”<sup>3</sup>. In questo caso il giudizio “anticipato” sulla normativa di risulta, che rappresenta una costante e che ha fondato in altri quesiti una decisione di inammissibilità, viene “trasfigurato” in un monito esplicito volto a ricordare la responsabilità del legislatore per ovviare alla rigidità immediata della normativa di risulta, una volta eliminati per via referendaria i frammenti legislativi che consentono i passaggi di funzione. E' in verità difficile non rilevare come tale quesito in realtà esprima la volontà di imporre al legislatore ordinario un rigido “divieto” di passaggio<sup>4</sup>. Proprio in virtù di questa finalità ultima la dottrina si interrogata in termini problematici sulle conseguenze di un simile “rigore” rispetto all'attuale contesto normativo che si fonda sull'unicità del concorso per l'accesso alla magistratura e per l'unicità della carriera sia nelle scelte di rango costituzionale (ove appunto si parla di magistratura e se ne garantisce l'autonomia e l'indipendenza attraverso un unico organismo che per i magistrati ordinari è appunto il CSM), sia nella normativa di attuazione<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda poi la composizione dei Consigli giudiziari chiamati a dare una valutazione sulla professionalità dei magistrati, la sent. n.59 del 2022 ha dichiarato ammissibile il quesito che propone l'abrogazione delle norme che disciplinano la presenza in seno a questi organi della componente “laica” (avvocati e professori universitari) limitandone al contempo il “peso” dal momento che la partecipazione di questi componenti è limitata ad alcune tipologie di deliberazioni e la legge oggi vigente non prevede

---

Costituzione per i membri togati del CSM e la presentazione di candidature in base a raggruppamenti v. G.VERDE, *Referendum: quesiti poco intellegibili non aiutano la riforma della giustizia*, in il Sole 24 Ore-Guida al diritto, 5 marzo 2022, pp.12-14.

<sup>3</sup> Così Corte cost. sent. n.58 del 2022, punto 9 del *Cons.in diritto*.

<sup>4</sup> Come sottolinea G.VERDE, *Referendum: quesiti poco intellegibili*, cit., si tratta di un quesito solo formalmente “abrogativo” che in realtà mira a proporre un divieto di passaggio e quindi di fatto ha in mente la separazione delle carriere che però a oggi è vietata dalla Costituzione che ha immaginato un regime unico di selezione per la magistratura e un meccanismo unitario di garanzie di indipendenza e di autogoverno (CSM).

<sup>5</sup> Sui possibili effetti “discutibili e pericolosi” di questo referendum v. M.VOLPI, *La riforma*, cit., 17.



un loro diritto di partecipazione alle discussioni né l'esercizio del diritto di voto<sup>6</sup>. La censura del comitato promotore, così come filtrata dal giudizio di ammissibilità, riguarderebbe dunque la volontà di eliminare dal sistema le norme che limitano l'apporto degli avvocati e dei professori chiamati a far parte di questi organi con funzioni ausiliarie rispetto al CSM e su questa base i giudici costituzionali hanno concluso affermando che “il fine perseguito mediante la richiesta di abrogazione dei richiamati frammenti normativi è far sì che i membri laici sia del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, sia dei Consigli giudiziari siano inclusi nelle discussioni e deliberazioni che la riforma introdotta dal d.lgs. n. 25 del 2006 e poi in parte modificata dalla legge n. 111 del 2007, ha espressamente riservato ai rispettivi organi in composizione ristretta, circoscritta ai soli membri togati”. La Corte aderisce completamente alla prospettazione del comitato promotore secondo il quale “fine intrinseco della richiesta referendaria sarebbe, pertanto, quello di eliminare la norma limitativa della competenza dei componenti non togati, consentendo loro di esercitare la totalità delle attribuzioni riconosciute agli organi di cui fanno parte, al pari dei membri togati”. In realtà la Corte non si pone il problema delle plurime possibilità che di fatto si aprirebbero all'indomani dell'eventuale abrogazione di quelle disposizioni in quanto la tecnica del ritaglio non darebbe vita a una “fraudolenta” manipolazione derivante dalla sostituzione con altra normativa: piuttosto, l'eliminazione di quelle norme lascerebbe riespandere le regole vigenti per la partecipazione piena e senza limiti dei membri appartenenti alla componente togata in quegli organismi<sup>7</sup>.

Sembra in effetti che i chiarimenti dei giudici costituzionale sul quadro del dopo-referendum vogliano garantire la coerenza con la pregressa giurisprudenza costituzionale sul carattere unidirezionale del referendum abrogativo ovvero rassicurare in ordine all'impatto della normativa di risulta secondo una logica che appare funzionale all'esigenza di “politica costituzionale” espressa chiaramente dal Presidente Giuliano Amato: utilizzando anche i *social media*, Amato ha infatti ricordato l'impegno massimo della Corte nel rinvenire ragionevoli argomenti per dichiarare ammissibili referendum “che pure hanno qualche difetto” nell'ottica “di consentire il più possibile il voto popolare”<sup>8</sup>. A fronte della consueta esigenza di mantenere la coerenza rispetto ai (tortuosi) percorsi giurisprudenziali elaborati fin dal 1978 intorno ai

---

<sup>6</sup> Gli articoli 8 e 16 del d.lgs. n.25 del 2016 in effetti prevedono che i componenti laici (professori universitari e avvocati) partecipano esclusivamente alle deliberazioni e alle discussioni su questioni di carattere organizzativo nella trattazione degli affari e nell'andamento degli uffici.

<sup>7</sup> Così Corte cost., sent. n. 59 del 2022, punto 4.1 del *Cons. in diritto*. Non trova convincente l'ammissibilità di questo quesito G.VERDE, *Referendum*, cit., che evidenzia anche in questo caso il carattere “propositivo” della richiesta referendaria nella parte in cui “prescrive” che vi sia una componente laica nei Consigli giudiziari, componente che potrebbe a quel punto essere rappresentata non solo da avvocati e professori universitari, ma in ipotesi potrebbe anche includere esponenti del mondo delle professioni ovvero delle varie categorie produttive. La scelta ovviamente rientra nella piena discrezionalità del legislatore.

<sup>8</sup> Le parole del presidente Giuliano Amato pubblicate su Instagram-Corte costituzionale sono riportate integralmente da N. ROSSI, *In bilico tra riforme e referendum* (15.02.2022), in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/in-bilico-tra-riforme-e-referendum>



parametri per giudicare l'ammissibilità del referendum abrogativo, l'orientamento prevalente della Corte di oggi sembrerebbe dunque quello di favorire "al massimo" il pronunciamento del corpo elettorale.

## **2. I quesiti sulla magistratura nel contesto istituzionale e normativo odierno: referendum, partiti di governo e riforma della magistratura in corso di approvazione**

Se queste sono le premesse, è doveroso comparare il contesto in cui si inseriscono oggi i referendum sulla magistratura rispetto a quelli già celebrati in passato su questioni analoghe.

E' difficile negare per i quesiti del 1997 e del 2000 il peso specifico delle trasformazioni sovranazionali che hanno riguardato il passaggio di fine secolo giacché con l'approssimarsi dell'ingresso nella moneta unica europea divenne cruciale l'esigenza di rendere il sistema economico-produttivo nazionale più competitivo in un sistema aperto a livello sovranazionale e fortemente globalizzato: quest'ultimo obiettivo strategico imponeva di prendere seriamente la questione della riorganizzazione ovvero il recupero dell'efficienza e del corretto funzionamento del sistema giudiziario e dei processi, non solo per rispondere ad una richiesta diffusa di giustizia effettiva, ma anche al fine di rendere, sul versante economico produttivo, più agevole e attrattivo l'investimento estero nel nuovo mercato euro-unitario.

Quali sono le priorità sovranazionali di oggi e in quale contesto istituzionale si colloca la riproposizione di alcune di quelle proposte di riforma e di razionalizzazione dell'organizzazione dei giudici da ottenere per la via del referendum abrogativo?

La priorità sovranazionale di questa tornata referendaria è assolutamente peculiare in quanto documentata *per tabulas*: ci riferiamo alle esplicite clausole sulle condizionalità del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza finanziato dai fondi del *Recovery Plan* europeo al fine di rilanciare l'economia travolta da due anni di misure di contenimento imposte dalla pandemia. L'adempimento della condizione legata al raggiungimento dell'obiettivo di riformare per rendere efficace ed efficiente il sistema giustizia, premessa indispensabile per immaginare un rilancio degli investimenti esteri e una crescita della produttività delle imprese, si inserisce oggi in un sistema di poteri diverso rispetto a quello di fine secolo.

Il sistema appare decisamente indebolito non solo per gli effetti depressivi sul versante economico-produttivo generati dalla pandemia, ma anche per la estrema fluidità dei partiti nella cui traiettoria osserviamo la veloce parabola di nascita, affermazione e crepuscolo di alcuni movimenti populistici<sup>9</sup> e le trasformazioni impresse dalle regole concordate in ambito europeo per fare fronte alla crisi pandemica.

---

<sup>9</sup> Sulle vicende elettorali e sulle sorti dei governi ai tempi del "tripolarismo" emerso nel nostro paese dopo le elezioni del 2013 segnate dal successo del Movimento 5 Stelle v., R. D'ALIMONTE e G.MAMMARELLA, *L'Italia della svolta. 2011-2021*, Bologna, 2022, 47 ss. In realtà, uno dei fattori di sfaldamento della compattezza del gruppo M5S e più in generale della crisi culturale delle diverse anime rappresentate in quel movimento è stato rappresentato proprio dal passaggio in aula della riforma del processo penale che porta il nome del Guardasigilli Cartabia, ministra del governo Draghi, nel luglio 2021, riforma giudicata da una parte del Movimento troppo moderata rispetto alle soluzioni proposte dal progetto



Sull'esito della consultazione referendaria di oggi svolge senz'altro un ruolo importante la narrazione pubblica ormai dominante dei problemi gravissimi dell'organizzazione dei magistrati, problemi evidenziati da filoni di inchieste che hanno riguardato magistrati, CSM e gli abusi nel sistema delle nomine, ma non si può neppure sottovalutare l'estrema debolezza e la frammentazione del sistema politico che si è trovato unito nel "bisogno" estremo di sostenere l'attuale governo guidato da Mario Draghi. In questo contesto spicca il sostegno fornito dalle regioni guidate da coalizioni di centro destra a uno dei partiti che sostengono l'attuale governo nella richiesta di referendum: accanto al "tradizionale" fronte radicale della battaglia per la giustizia giusta troviamo oggi attori istituzionali (regioni) vicini a uno dei partiti di centro-destra (Lega) parte della coalizione che sostiene l'attuale governo.

Queste condizioni contribuiscono a definire la assoluta peculiarità dell'attuale tornata referendaria volta a mettere in luce alcuni problemi della magistratura rispetto ai tentativi del passato di usare lo strumento del referendum abrogativo per dare impulso, stimolare ovvero indurre un parlamento inattivo e indeciso. E' difficile inquadrare la spinta referendaria sul versante della magistratura in termini di "stimolo" rispetto alle decisioni della democrazia "rappresentativa" che su quella complessa materia si trova a dover decidere (a tappe forzate) nelle sedi parlamentari. Piuttosto si dovrebbe parlare di una sorta di *test* popolare congegnato da un partito di governo rispetto a una riforma "necessaria" per i suddetti vincoli europei e che nella sua organicità e complessità comprende i profili oggetto delle richieste referendarie in tema di magistratura sopra descritte.

Il rischio oggettivo di un debole e sfrangiato fronte politico che mette in evidenza i mali della magistratura lasciando emergere le istanze "populiste", volte a rimarcare in sede di campagna referendaria il "malgoverno" dei giudici, a fronte di un processo complessivo di riforma parlamentare in atto (che coinvolge anche la giustizia civile e penale) come può influire sullo stato di salute e sulla vitalità dell'istituto referendario?

Sebbene la scelta dell'accorpamento della consultazione referendaria nella medesima data delle elezioni amministrative (12 giugno 2022) favorisca in astratto la partecipazione popolare al voto, è altresì probabile che, anche per la difficoltà di comunicare le tecnicità sottese ai quesiti, la tornata confermi la disaffezione del corpo elettorale verso i temi inerenti l'organizzazione della magistratura. Peraltro l'obiettivo del mancato *quorum* partecipativo costituirà l'arma (legittima) utilizzata da quelle forze politiche che non appoggiano queste richieste di referendum.

L'altra possibilità, che prenderà forma definitiva nelle prossime settimane, è quella della riforma della normativa oggetto dei quesiti da parte del processo riformatore in atto nelle sedi parlamentari. In questo

---

Bonafede: sulle lacerazioni interne al Movimento legate all'approvazione di questo progetto v. R. D'ALIMONTE e G.MAMMARELLA, *L'Italia della svolta*, cit., 204 ss.



caso, come è noto, per evitare la celebrazione della consultazione referendaria indetta, la nuova norma deve innovare nella direzione voluta dal quesito referendario giacché un intervento di riforma meramente “formale” indurrebbe l’Ufficio centrale per il referendum a trasferire il quesito sulla nuova normativa appena approvata in parlamento. Come è già accaduto in passato, gli elettori si troverebbero a interloquire con una decisione appena adottata dal parlamento e avrebbero davanti una questione diversa rispetto al quesito originario.

Tra i casi di modifica meramente formale ricordiamo la vicenda dei referendum in materia di energia del 2011 e del 2016 quando il corpo elettorale chiedeva l’abrogazione delle norme in materia di costruzione di nuove centrali nucleari: il governo, con il decreto-legge n.34 del 2011, adottava una disciplina che non bloccava la progettazione di nuovi impianti, ma si limitava a interrompere l’*iter* in attesa di acquisire nuove e aggiornate informazioni tecniche per avere il massimo della sicurezza per impianti di quel tipo. Dopo il trasferimento del quesito sulla nuova disciplina il referendum ottenne il *quorum* e votarono per l’abrogazione il 90% degli aventi diritto. Stesso discorso vale per l’intervento sulla normativa in materia di autorizzazioni alle regioni per l’estrazione in mare di idrocarburi per eliminare dall’ordinamento la possibilità di farlo a tempo indeterminato e per tutta la vita utile del giacimento: in questo caso, pur votando a favore dell’abrogazione l’85% dei partecipanti, il *quorum* partecipativo non fu però raggiunto<sup>10</sup>. Rispetto alle scelte in corso di approvazione in Parlamento si registra l’attenzione del partito di governo che ha promosso i referendum sulla giustizia a presentare emendamenti che vadano nella direzione voluta dai quesiti referendari. In effetti l’intreccio dei quesiti referendari con il disegno di legge delega in corso di approvazione alla Camera (A.C. 2681) coinvolge tutti i profili oggetto dei referendum sopra ricordati.

La soluzione relativa alla presentazione delle candidature è infatti collegata alla decisione parlamentare in merito al nuovo sistema elettorale per la componente togata del CSM: sul punto la proposta di riforma converge su un meccanismo di candidature individuali senza bisogno di presentare liste né raccolta di firme di presentatori e il sistema si fonda sul principio maggioritario (collegio unico binominale nazionale) con correttivo proporzionale<sup>11</sup>. Anche la questione della componente laica in seno ai Consigli giudiziari

---

<sup>10</sup> Su queste vicende v. G.ROLLA, *I quesiti delle consultazioni popolari. Considerazioni alla luce dell’esperienza referendaria in Italia*, in *Nomos*, 1/2018, pag. 17.

<sup>11</sup> In data 15 aprile 2022 è iniziato in aula alla Camera l’esame del disegno di legge di riforma dell’ordinamento giudiziario e di adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare che contiene la riforma del CSM (A.C. 2681): in merito al sistema di elezione dei componenti togati (che passerebbero dai 16 attuali a 20, mentre i componenti eletti dal Parlamento in seduta comune arriverebbero a 10, per un totale di 30 membri), per i tredici magistrati giudicanti, otto con funzioni di merito o destinati all’ufficio del massimario della Corte di Cassazione sarebbero scelti con metodo maggioritario binominale nell’ambito di quattro collegi omogenei, mentre cinque magistrati con funzioni di merito o destinati al massimario della Corte di cassazione sarebbero eletti su base proporzionale in un collegio unico nazionale, virtuale. Per i due magistrati di legittimità il sistema di selezione è all’interno di un collegio unico maggioritario binominale nazionale in cui saranno eletti i due magistrati più votati; per quanto riguarda infine i cinque pubblici ministeri, quattro sono eletti in due collegi binominali con metodo maggioritario, mentre il quinto corrisponde al miglior terzo più votato in percentuale per i voti presi rispetto al totale degli aventi diritto.



è parte del disegno riformatore avente ad oggetto la valutazione di professionalità dei magistrati e ancora la questione della cancellazione per via referendaria dei passaggi di carriera sarà eventualmente superata sulla base della formula che assumerà in sede di approvazione parlamentare la proposta di ridurre a due i passaggi di funzioni nell'arco dell'intera carriera del magistrato <sup>12</sup>.

### **3. Le prospettive di un referendum abrogativo schiacciato tra l'iniziativa dei partiti e le torsioni della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del quesito**

Le condizioni in cui si svolgerà la campagna referendaria sono evidentemente influenzate dalle scelte che saranno fatte nei prossimi giorni nelle aule parlamentari, ivi inclusa la decisione da parte del Governo di contrarre, se lo riterrà necessario, i tempi del dibattito parlamentare mediante la posizione della questione di fiducia sull'approvazione del disegno di legge.

La sensazione che i referendum sulla giustizia siano destinati a esprimere ancora una volta la pervicace volontà dei partiti (in questo caso di un partito di governo) di tenere saldamente in pugno le sorti di uno strumento nato per esprimere al massimo la partecipazione democratica non può che ricordarci l'anomalia del destino toccato in sorte al referendum abrogativo nella storia italiana.

Era già ampiamente condivisa all'inizio degli anni Novanta l'idea che il referendum, anziché essere un'esperienza di confronto dialettico tra la società e il sistema dei partiti, fosse diventato irrimediabilmente uno strumento in mano ai partiti e da essi totalmente governato e condizionato <sup>13</sup>.

L' "occupazione" da parte dei partiti non è certo diminuita negli ultimi venti anni e in questo stesso periodo abbiamo assistito ai numeri impietosi del mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo, numeri che sono lì a segnalare un forte sentimento di disaffezione per questo strumento di partecipazione, disaffezione che è lo specchio dell'insofferenza e della diffidenza sempre più diffusa e radicata nei confronti del sistema dei partiti. Partiti che oggi continuano a usare questo strumento anche quando sono al governo e sono impegnati in un processo riformatore complesso reso necessario dagli impegni cogenti assunti in ambito sovranazionale, quale è appunto quello che coinvolge la riforma in atto dell'ordinamento giudiziario.

Può essere allora utile ricordare in questa sede la sostanziale "ambiguità" che connota la fisionomia del referendum abrogativo (atto da imputare al popolo o allo Stato?) fin dalla scelta fatta in Assemblea costituente in merito alla mancata approvazione dell'articolato progetto elaborato da Costantino Mortati

---

<sup>12</sup> E' utile ricordare che nel corso degli ultimi tre anni ci sono stati ottantuno passaggi dalla funzione giudicante a quella requirente, mentre sono stati solo quarantuno i passaggi da requirente a giudicante: su questi dati v. *Magistrati ordinari in tirocinio: come scegliere tra le funzioni* (10.03.2022), disponibile in <https://lamagistratura.it/storia-della-magistratura/magistrati-ordinari-in-tirocinio-come-scegliere-tra-le-funzioni/>

<sup>13</sup> Come ricorda S.P.PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in AA.VV., *Referendum*, a cura di M.Volpi e M.Luciani, Roma-Bari, 1992, pag. 97.

nella parte in cui prevedeva la partecipazione del popolo non solo per richiedere l'abrogazione di una legge, ma anche per esprimersi su modifiche dell'ordinamento vigente, sulla falsariga della grande tradizione angloamericana dell' "iniziativa popolare"<sup>14</sup>.

Come sappiamo, il referendum abrogativo in quanto unico strumento di "partecipazione" popolare – rispetto allo spettro delle decisioni adottabili in ambito parlamentare – approvato dai Costituenti<sup>15</sup> ha finito per sviluppare un'anima "decisoria" passando però attraverso gli impervi "meandri" dei presupposti necessari per garantire l'omogeneità del quesito, presupposti definiti, limati, aggiustati e progressivamente riformulati nell'esperienza di cinquanta anni di giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum abrogativo<sup>16</sup>.

Se, come abbiamo sopra rilevato, la tortuosità<sup>17</sup> di questo sindacato implica anche la possibilità per i giudici costituzionali di "ammorbidire" i parametri al fine di garantire, in un sistema rappresentativo sfibrato dalla debolezza degli attori politici, la possibilità per il corpo elettorale di esprimersi comunque sui quesiti inerenti il potere giudiziario, allora forse varrebbe davvero la pena tornare a ripensare le origini dell'istituto referendario, per superare i limiti "culturali" della scelta fatta dai Costituenti e muovere nella prospettiva di immaginare forme di vera e propria partecipazione/deliberazione popolare valorizzando appieno le matrici democratico-pluralistiche di una simile soluzione<sup>18</sup>.

Questa scelta implicherebbe indubbiamente un atto di coraggio da parte del sistema politico che in passato ha dato per lo più prova di una pervicace volontà di rendere persino più difficile il ricorso al referendum abrogativo (ad esempio proponendo puntualmente l'innalzamento del numero delle cinquecentomila firma necessarie per richiederlo). Per questa via si potrebbe ottenere un risultato davvero soddisfacente su tutti i fronti: una volta imboccata la via della legislazione popolare i partiti potrebbero ricostruire un legame - ormai evanescente - con gli elettori e si porrebbe termine all'indicibile imprevedibilità e incontrollabilità del sindacato di ammissibilità della Corte costituzionale, sindacato che potrebbe finalmente assumere a pieno titolo i caratteri di un controllo davvero oggettivo, verificabile e non aleatorio su una articolata e completa proposta popolare.

---

<sup>14</sup> Cfr. sul punto A.BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in AA.VV., *Referendum*, cit., pag.40.

<sup>15</sup> Come è noto, il progetto Mortati, discusso in seno alla II Sottocommissione, tendeva a valorizzare diversi momenti della partecipazione popolare giacché immaginava l'iniziativa popolare per arrestare un procedimento legislativo già esaurito, l' iniziativa per abrogare una legge già entrata in vigore e l'iniziativa che tende a introdurre modificazioni nell'apparato legislativo "che non siano state promosse dal Parlamento": in quest'ultimo caso appare evidente come l'istituto della iniziativa popolare di matrice statunitense fosse stata "ammorbidita" dalla necessità dell'approvazione parlamentare, come ricordano F.PIZZOLATO e V.SATTA, *Art.75*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco. A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, vol. II, pag.1461.

<sup>16</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quad.cost.*, n.2/2017, 305 ss.

<sup>17</sup> Venti anni fa, B. CARAVITA, *Il referendum nella giurisprudenza costituzionale: nuovi limiti e potenzialità inesprese*, in AA.VV., *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino, 2000, lamentava l'espansione "incontrollata" del canone dell'omogeneità del quesito rispetto al principio formulato nella sent. n.16 del 1978, pag.127.

<sup>18</sup> Secondo l'auspicio già formulato da A.BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, cit., pag.44.