

La Corte costituzionale e i referendum abrogativi d'iniziativa popolare.

di Alessandro Criscuolo

1. L'argomento che mi è stato affidato ha per oggetto i *referendum* abrogativi di iniziativa popolare e di tale istituto io tratterò nel mio intervento. Prima, però, mi sembra opportuno chiarire che la Costituzione italiana conosce altri istituti referendari, in aggiunta al *referendum* abrogativo previsto dall'art.75. In particolare, l'art. 123 Cost. nel primo comma dispone che «Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali». Il terzo comma aggiunge che «Lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi».

Inoltre, l'art. 132 Cost. prevede la possibilità di disporre, con legge costituzionale e sentiti i Consigli regionali, la fusione di Regioni esistenti e la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Il secondo comma dell' art. 132, poi, contempla la possibilità – con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali – di consentire che Province e Comuni, i quali ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

Ancora, l'art. 138 stabilisce, nel primo comma, che «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione». La norma nel secondo comma aggiunge che «Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali». La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. In forza del terzo comma, infine, «Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti».

Questa norma sancisce il carattere rigido della Costituzione italiana, che non può formare oggetto di revisione se non mediante il procedimento aggravato ora descritto. A tale carattere si devono la capacità di resistenza mostrata dalla Costituzione italiana nel corso di questi decenni e l'effettività delle garanzie democratiche che essa ha saputo assicurare.

Come risulta evidente dalla stessa costruzione degli istituti, i *referendum*, cui si è fatto qui sommariamente cenno, hanno caratteri strutturalmente diversi da quello disciplinato nell'art. 75, avente carattere esclusivamente abrogativo, al quale ora conviene ritornare.

2. La norma da ultimo citata, dispone quanto segue: «E' indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum».

In ossequio a quest'ultima disposizione (ma con molto ritardo – ben 22 anni – rispetto alla data di entrata in vigore della Costituzione) è stata emanata la legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

3. L'art. 134 della Costituzione (nel testo vigente) attribuisce alla Corte costituzionale il potere di giudicare: a) sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; b) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; c) sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica a norma della Costituzione (va ricordato che, ai sensi dell'art. 90 di questa, il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri).

Come si vede, in questo catalogo non figurano competenze della Corte in materia referendaria. Tale competenza le è stata attribuita con legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, il cui art. 2 ha disposto che «Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso. Le modalità di tale giudizio saranno stabilite dalla legge che disciplinerà lo svolgimento del *referendum* popolare».

Non mi soffermo a parlare nel dettaglio del procedimento referendario, perché esso è scandito nei suoi numerosi passaggi dalla citata legge ordinaria n. 352 del 1970, e successive modificazioni e integrazioni. Mi limito ad osservare che il detto procedimento, pur nel suo carattere unitario, si articola in due fasi distinte, ma tra loro collegate.

La prima fase si svolge davanti all'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione (art. 12 della legge n. 352 del 1970). L'Ufficio centrale esercita varie funzioni, dirette ad accertare sia la regolarità delle richieste referendarie, sia la legittimità delle richieste stesse. A titolo di esempio, e senza pretese di completezza, verifica se è stato raggiunto il *quorum* richiesto, se la legge oggetto dell'iniziativa referendaria è in vigore, l'autenticità delle firme dei richiedenti, la sussistenza di eventuali irregolarità (nel qual caso assegna ai presentatori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al 20 novembre, per sanare l'irregolarità, ove ciò sia possibile, e per depositare memorie dirette a contestarne la sussistenza), stabilisce la denominazione di ciascuna richiesta di *referendum* e così via. Inoltre, spetta all'Ufficio dichiarare cessate le operazioni referendarie qualora, prima della data fissata per lo svolgimento del *referendum*, l'atto legislativo o le singole disposizioni di esso investite dal quesito referendario siano stati abrogati (art. 39 legge n. 352 del 1970). Se però all'abrogazione faccia seguito una nuova disciplina della stessa materia, che lasci integri i principi ispiratori della disciplina preesistente, il *referendum* è trasferito sulle nuove disposizioni legislative.

Al termine delle sue operazioni l'Ufficio centrale pronunzia un'ordinanza, con la quale dichiara la legittimità dell'iniziativa referendaria, con esclusione dei profili concernenti la sua legittimità costituzionale. L'ordinanza dell'Ufficio centrale, che decide sulla richiesta di *referendum*, è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte costituzionale. Con quest'atto ha inizio la fase procedimentale dinanzi alla Corte medesima.

Quest'ultima, intervenendo nei rapporti con l'Ufficio centrale per il *referendum*, ha posto in rilievo l'autonomia delle due fasi, osservando che il procedimento svoltosi davanti al primo «si conclude definitivamente con l'ordinanza che decide sulla legittimità delle richieste referendarie, sicché spetta alla Corte di prendere soltanto atto della giuridica esistenza del provvedimento (positivo), escluso il potere di procedere al riesame di esso» (sentenza n. 63 del 1990).

4. Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza, il Presidente della Corte fissa per la conseguente deliberazione l'udienza in camera di consiglio, nei termini stabiliti dalla legge, disponendo che ne sia data comunicazione ai presentatori della richiesta e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

I presentatori della richiesta referendaria hanno facoltà di depositare memorie e, ad integrazione del contraddittorio espressamente previsto dal citato art. 33, possono essere sentiti in camera di consiglio. Al riguardo, la Corte ha ritenuto di ammettere anche gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dal detto art. 33 e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte stessa. Tale ammissione, però, non si traduce in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento – che comunque deve «tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita» – e, quindi, non attribuisce il diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i promotori del *referendum* e per il Governo (sentenza n. 16 del 2008 e giurisprudenza ivi richiamata).

All'esito, la Corte decide con sentenza, dichiarando ammissibile, o inammissibile, la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, totale o parziale, della normativa oggetto dei quesiti. Della sentenza della Corte è data di ufficio comunicazione, fra le altre autorità, al Presidente della Repubblica, il quale, su deliberazione del Consiglio dei ministri, indice con decreto il *referendum*, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno.

Il parametro costituzionale di riferimento, dunque, è costituito dall'art. 75 Cost., il cui secondo comma, come si è visto, stabilisce che «Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali». Tuttavia, oltre questi limiti espressi, la Corte ha individuato altri limiti impliciti. Infatti, dopo un primo periodo durante il quale essa si attenne ad una interpretazione letterale della citata norma costituzionale, fin dalla sentenza n. 16 del 1978 ebbe luogo un cambio di orientamento che allargò in modo sostanziale l'ambito applicativo del giudizio di ammissibilità.

Invero, con la sentenza ora menzionata, la Corte osservò: «Rimane ferma, anche nell'attuale prospettiva, la sistemazione già operata dalla sentenza n. 251 del 1975, quanto ai compiti rispettivamente attribuiti – nel procedimento instaurato dalla legge 25 maggio 1970, n. 352 – a questa Corte ed all'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione. Conseguentemente, va riaffermato che spetta all'Ufficio centrale «accertare che la richiesta di *referendum* sia conforme alle norme di legge, rilevando con ordinanza le eventuali irregolarità e decidendo, con ordinanza definitiva, sulla legittimità della richiesta medesima»; mentre a questa Corte è conferita la sola “cognizione dell'ammissibilità del *referendum*”, secondo i disposti degli artt. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953, 32, secondo comma, e 33 della legge ordinaria n. 352 del 1970.

Va ribadito che tale competenza si è aggiunta a quelle previste dall'art. 134 Cost., atteggiandosi dunque – come precisava la sentenza testé ricordata – «con caratteristiche specifiche e autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge».

Ciò non toglie, però, che si dimostri troppo restrittiva quella configurazione del giudizio di ammissibilità, per cui sarebbe affidato alla Corte il solo compito di verificare se le richieste di *referendum* abrogativo riguardino materie che l'art. 75 secondo comma Cost. esclude dalla votazione popolare, con estremo ed esclusivo riguardo alle “leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”. Tale interpretazione non ha alcuna altra base, in effetti, al di fuori dell'assunto – postulato più che dimostrato – che la testuale indicazione delle cause di inammissibilità, contenuta nel capoverso dell'art. 75 Cost., sia rigorosamente tassativa; laddove è altrettanto sostenibile – in ipotesi – che essa presuppone una serie di cause inesprese, previamente ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale del *referendum* abrogativo.

Vero è che questa Corte giudica dell'ammissibilità dei *referendum* – stando alle concordi previsioni della legge costituzionale n. 1 del 1953 e della legge ordinaria n. 352 del 1970 – “ai sensi del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione”. Ma non per questo si può sostenere che il secondo comma debba essere isolato, ignorando i nessi che lo ricollegano alle altre componenti della disciplina costituzionale del *referendum* abrogativo. Il processo interpretativo deve, invece, muoversi nella direzione opposta. Occorre cioè stabilire, in via preliminare, se non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espressa. Diversamente, infatti, si determinerebbe la contraddizione consistente nel ritenere – da un lato – che siano presenti, nel nostro ordinamento costituzionale, ipotesi implicite d'inammissibilità, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto del *referendum* abrogativo; e che questa Corte non possa, d'altro lato, ricavarne conseguenze di sorta, solo perché il testo dell'art. 75 secondo comma Cost. non le considera specificamente.

Del resto, una testuale conferma di ciò deriva per l'appunto da quell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 1, per cui “spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 Cost. siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso”. Chiarendo che deve comunque trattarsi di richieste “presentate a norma dell'art. 75”, tale disposizione riconosce alla Corte il potere dovere di valutare l'ammissibilità del *referendum* in via sistematica; per verificare in particolar modo, sulla base dell'art. 75, primo comma, Cost. se le richieste medesime siano realmente destinate a concretare un

“*referendum* popolare” e se gli atti che ne formano l’oggetto rientrano tra i tipi di leggi costituzionalmente suscettibili di essere abrogate dal corpo elettorale».

La Corte prosegue osservando che «esistono in effetti valori di ordine costituzionale riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum* al di là della lettera dell’art. 75, secondo comma, Cost. E di qui conseguono, precisamente, non uno, ma quattro distinti complessi di ragioni d’inammissibilità».

Ad avviso della Corte, sono inammissibili in primo luogo le richieste formulate in modo che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carente di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell’art. 75 Cost., che postula una risposta chiara e precisa, articolata su un sì o un no, ad un quesito che deve essere a sua volta chiaro e preciso. Diversamente, si verifica uno scostamento in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l’istituto del *referendum* abrogativo è stato introdotto nella Costituzione come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare.

In secondo luogo, sono inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare, del tutto o in parte, la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali considerate dall’art. 138 Cost.

In terzo luogo, vanno del pari preclusi i *referendum* aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa essere alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa o di altre leggi costituzionali, come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare. Come si è osservato in dottrina, questa causa di esclusione deriva, per deduzione logica, dalla circostanza che il *referendum* è previsto soltanto per l’abrogazione delle norme di rango primario e non costituzionale.

In quarto luogo, infine, valgono le cause di inammissibilità testualmente descritte nell’art. 75, secondo comma, che, diversamente dalle altre, sono state esplicitate dalla Costituzione proprio perché rispondevano e rispondono a particolari scelte di politica istituzionale.

La sentenza qui richiamata destò varie critiche, in dottrina e soprattutto in alcune parti politiche, le quali lamentavano la restrizione dell’ambito operativo dell’istituto referendario che detta pronuncia comportava. Tuttavia, essa costituì una pietra miliare nello sviluppo della giurisprudenza costituzionale, che da quella pronuncia ha preso le mosse per ulteriori elaborazioni.

In questo quadro, sono state individuate cause di inammissibilità attinenti all’oggetto del quesito o dei quesiti referendari, per l’esistenza di un collegamento così stretto degli effetti prodotti dalle disposizioni, in ordine alle quali è richiesto il *referendum*, con l’ambito di operatività delle leggi

indicate nell'art. 75 Cost., da imporre di ritenere sottintesa la preclusione ad ammettere l'iniziativa referendaria.

Perciò – mi riferisco qui alla classificazione operata dai professori Zagrebelsky/Marcenò – in base alla formula ora riportata, si sono ritenute escluse dal *referendum*: a) con riguardo alla materia tributaria, tutte le norme che disciplinano «il rapporto tributario nel suo insieme», vale a dire che riguardano tanto il momento costitutivo dell'imposizione, quanto il momento dinamico del rapporto, cioè l'accertamento e la riscossione del tributo con la precisazione che l'esclusione non comprende in genere “le leggi di spesa”(sentenza n. 51 del 2000, riguardante la ritenuta alla fonte); b) con riguardo alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di esecuzione dei trattati internazionali e le leggi attuative e produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati stessi: infatti, l'eventuale abrogazione di tali leggi esporrebbe lo Stato a responsabilità di diritto internazionale.

Ulteriori ragioni di inammissibilità per cause concernenti l'oggetto del quesito referendario sono state individuate nell'esistenza di uno stretto rapporto tra le norme di leggi ordinarie e le norme costituzionali, con la conseguenza che, attraverso l'abrogazione delle prime si tende ad abrogare, in tutto o in parte, la Costituzione o altre leggi costituzionali (questa causa d'inammissibilità è stata utilizzata con riferimento alle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi (legge n. 810 del 1929).

È il caso di segnalare, al riguardo, che nella sentenza n. 16 del 1978 si distingueva tra “leggi a contenuto costituzionalmente vincolato” (escluse dal *referendum*) e “leggi costituzionalmente necessarie”, che invece erano soggette a *referendum*.

L'evoluzione della giurisprudenza, tuttavia, ha finito per rendere sfumate le differenze tra le due categorie di leggi, con la conseguenza che le leggi costituzionalmente necessarie sono state sottoposte allo stesso trattamento che si voleva riservare alle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato. In quest'ordine di idee la Corte ha escluso l'ammissibilità di quesiti referendari aventi ad oggetto leggi attuative di direttive comunitarie (sentenze n. 36 del 1997 e n. 64 del 1990).

Con riguardo alle leggi elettorali, rientranti nella categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la Corte ha ritenuto di dover condizionare l'ammissibilità del *referendum* che le riguarda alla possibilità che sia individuabile una normativa residuale idonea ad evitare il vuoto normativo e a consentire in ogni momento il rinnovo dell'organo elettivo, senza correre il rischio di paralizzare il rinnovo della rappresentanza.

In particolare, la Corte si è così espressa (sentenza n. 16 del 2008): «Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che le leggi elettorali possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, poiché le stesse non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo

comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare (sentenza n. 47 del 1991, confermata da tutta la giurisprudenza costituzionale sul tema).

Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le «caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante» (sentenza n. 13 del 1999). L'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993).

Dette condizioni sono state, poi, confermate dalla più recente sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 2008.

I requisiti fondamentali di ammissibilità dei *referendum* abrogativi concernenti leggi elettorali, così come delineati dalla citata giurisprudenza di questa Corte, implicano, come conseguenza logica e giuridica, che i quesiti referendari, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate fin dalla sentenza n. 16 del 1978 – chiarezza, univocità ed omogeneità – non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica, previsto dall'art. 88 Cost.

Da quanto detto deriva che, ai fini dell'ammissibilità, un *referendum* in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve, cioè, investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica.

L'abrogazione referendaria richiesta deve, perciò, mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

Il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad una esigenza di ordine generale, giacché «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria”» (sentenza n. 47 del 1991, conforme alle sentenze n. 29 del 1987, n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978).

La perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei *referendum* elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi", nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre ma disporre diversamente.

Per i motivi sopra evidenziati, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo (sentenza n. 92 del 1993). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative.

Peraltro, l'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 prevede che possa essere presentata richiesta di *referendum* per l'abrogazione di parte di uno o più articoli di legge, con ciò ponendo in primo piano l'organicità concettuale e normativa richiesta al quesito, che deve essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole e in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa».

Dalle considerazioni che precedono può trarsi un principio più generale, cioè che l'inammissibilità del *referendum* avente ad oggetto disposizioni costituzionalmente o comunitariamente necessarie non discende dalla natura della legge, ma dalla valutazione circa l'idoneità o l'inidoneità della normativa cosiddetta "di risulta" a soddisfare, in attesa di un intervento legislativo, il contenuto minimo disposto dalla Costituzione o dall'ordinamento comunitario. Il divieto di mera ablazione assume così un carattere relativo: qualora il quesito fosse formulato in modo tale che dall'eventuale esito positivo della consultazione residuasse una disciplina comunque non inadeguata alle prescrizioni costituzionali o comunitarie, l'abrogazione, ancorché referendaria, dovrebbe considerarsi ammissibile (così Zagrebelsky-Marcenò in *Giustizia costituzionale*, 2012, pag. 493).

Altre limitazioni implicite, come si è avuto modo di accennare, riguardano la struttura del quesito referendario. Esso deve essere chiaro, nel senso che deve incorporare «l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo», ossia la finalità ispiratrice, in modo che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza una matrice razionalmente unitaria. Inoltre, deve avere i requisiti dell'univocità e dell'omogeneità. Il primo di questi due requisiti postula che il quesito debba essere suscettibile di interpretazione in un solo senso. Il secondo impone che la richiesta di *referendum*

non contenga una pluralità di domande eterogenee e perciò non riconducibili ad un intento unitario, il che non sarebbe compatibile con la logica ispiratrice dell'art. 75 Cost., volta a porre l'elettore davanti ad una alternativa precisa in termini di sì oppure no con riferimento all'intera domanda referendaria.

Va detto, a questo proposito, che, come la dottrina non ha mancato di rilevare, gli sforzi compiuti dalla giurisprudenza della Corte non sempre sono approdati a risultati soddisfacenti. In particolare, nelle motivazioni dei criteri adottati per motivare le ammissibilità o le inammissibilità non sono mancate incertezze e ambiguità che hanno reso impervi i percorsi argomentativi. Il che, peraltro, è stato determinato anche da un uso inappropriato, specialmente in una certa stagione della vita politica italiana, dello strumento referendario. La materia è senza dubbio complessa, ma ciò non può costituire ostacolo ad un ripensamento del quale si avverte il bisogno.

Prima di concludere, mi sembra opportuno accennare alla questione della cosiddetta "reviviscenza". Con riferimento alla normativa che residua dopo l'abrogazione referendaria di una o più disposizioni di legge, è stato posto il quesito se tale abrogazione abbia tra i suoi effetti quello di far "rivivere" la normativa che era stata abrogata da quella a sua volta venuta meno per l'esito positivo del *referendum*. Il quesito è stato posto, in particolare, con riguardo alla legislazione in materia elettorale: si è sostenuto in dottrina che l'abrogazione referendaria di un sistema elettorale comportasse la *reviviscenza* del sistema elettorale precedente.

La Corte costituzionale ha però risposto negativamente in via generale (con salvezza di alcune ipotesi eccezionali) e tale posizione è stata ribadita, da ultimo, con la sentenza n. 13 del 2012, che ha dichiarato inammissibili le richieste di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La pronuncia di inammissibilità è stata così argomentata:

«La tesi della *reviviscenza* di disposizioni a seguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione "stratificata" dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico (sentenza n. 422 del 1995).

È vero che i *referendum* elettorali sono intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, determinano, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del sistema normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all’abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente (sentenze n. 16 e 15 del 2008). Nel caso in esame, però, ove l’esito del *referendum* fosse favorevole all’abrogazione, non si avrebbe alcuna “ricomposizione” della normativa di risulta, perché la lacuna legislativa dovrebbe essere colmata mediante il ricorso ad una disciplina né compresente né co-vigente con quella oggetto del *referendum*: l’abrogazione referendaria non avrebbe l’effetto – che il quesito n. 1 presuppone – di ripristinare automaticamente una legislazione non più in vigore, che ha già definitivamente esaurito i propri effetti.

Anche recentemente questa Corte ha affermato che l’abrogazione, a seguito dell’eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest’ultima, sono state già espunte dall’ordinamento (sentenza n. 28 del 2011), precisando che all’abrogazione referendaria non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate dalla legge oggetto di *referendum* [...].

Il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, comunque diverse da quella dell’abrogazione referendaria in esame. Ne è un esempio l’ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuato come caso a sé non solo nella giurisprudenza di questa Corte [...] e in quella ordinaria e amministrativa, ma anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo).

Né l’ipotesi di reviviscenza presupposta dalla richiesta referendaria in esame è riconducibile a quella del ripristino di norme a seguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, il quale può assumere *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata.

Ciò può verificarsi nel caso di norme dirette ad espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l’unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo: ipotesi differente da quella in esame, in quanto la legge n. 270 del 2005 non è di sola abrogazione della previgente legislazione elettorale, ma ha introdotto una nuova e diversa normativa in materia. Peraltro, sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso [...].

Né, infine, nel caso in esame si verificherebbe, ove il *referendum* avesse un esito favorevole all’abrogazione, la cosiddetta riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline

delle quali una generale, l'altra speciale, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale abrogata. La legge n. 270 del 2005 ha introdotto una nuova legislazione elettorale, alternativa a quella previgente e, rispetto a quest'ultima, né derogatoria né legata da un rapporto di specialità».

Su questo concludo, augurandomi di essere riuscito a dare un'informazione – sia pure sommaria – sulle principali tematiche del *referendum* abrogativo nel diritto costituzionale italiano.

Ringrazio per l'attenzione.