

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**IL GIUDIZIO  
PER L'AMMISSIBILITÀ DEL *REFERENDUM***

2014-2021

*(aggiornamento dei quaderni 224\_1/a, b e c)*

dicembre 2021



**IL GIUDIZIO**  
**PER L'AMMISSIBILITÀ DEL *REFERENDUM***

2014-2021

*(aggiornamento dei quaderni 224\_1/a, b e c)*

a cura di Riccardo Nevola, Gioconda Verrengia e Mariangela Prestipino

## SOMMARIO

<b>Premessa</b> .....	pag. 7
<b>1. Indici (1972-2020)</b> .....	pag. 9
1.1. Indice cronologico delle sentenze .....	pag. 9
1.2. Indice analitico della giurisprudenza .....	pag. 15
1.3. Indice degli oggetti delle richieste referendarie .....	pag. 22
<b>2. Pronunce della Corte (2014-2020)</b> .....	pag. 29
2.1. Sentenza n. 12/2014 .....	pag. 29
2.2. Sentenza n. 5/2015 .....	pag. 34
2.3. Sentenza n. 6/2015 .....	pag. 43
2.4. Sentenza n. 16/2016 .....	pag. 47
2.5. Sentenza n. 17/2016 .....	pag. 51
2.6. Sentenza n. 26/2017 .....	pag. 55
2.7. Sentenza n. 27/2017 .....	pag. 62
2.8. Sentenza n. 28/2017 .....	pag. 66
2.9. Sentenza n. 10/2020 .....	pag. 70
<b>3. Contributi di dottrina</b> .....	pag. 87
3.1. Note a commento delle più recenti pronunce della Corte .....	pag. 87
3.1.1. Sentenza n. 12/2014 .....	pag. 87
3.1.2. Sentenza n. 5/2015 .....	pag. 87
3.1.3. Sentenza n. 6/2015 .....	pag. 87
3.1.4. Sentenza n. 16/2016 .....	pag. 88
3.1.5. Sentenza n. 17/2016 .....	pag. 88
3.1.6. Sentenza n. 26/2017 .....	pag. 88
3.1.7. Sentenza n. 27/2017 .....	pag. 89
3.1.8. Sentenza n. 28/2017 .....	pag. 89
3.1.9. Sentenza n. 10/2020 .....	pag. 90

3.2. Ulteriori contributi sull'istituto referendario (2013-2021).....	pag. 92
3.2.1. BARCELLONA G., <i>Osservazioni sul problema della reviviscenza e sulla rilevanza della intento referendaria: muovendo da Corte cost. n. 13/2012 (Parte I)</i> in <i>Politica del diritto</i> , 2014, fasc. 1.....	pag. 92
3.2.2. BARCELLONA G., <i>Osservazioni sul problema della reviviscenza e della rilevanza della intento referendaria: muovendo da Corte cost. n. 13/2012 (Parte II)</i> in <i>Politica del diritto</i> , 2014, fasc. 2 .....	pag. 131
3.2.3. FAGA S., <i>La Corte Costituzionale si erge a “custode” dell’esito referendario</i> in <i>Studium iuris</i> , 2013, fasc. 3 .....	pag. 173
3.2.4. MORRONE A., <i>Il referendum manipolativo: abrogare per decidere</i> in <i>Quaderni costituzionali</i> , 2017, fasc. 2.....	pag. 181
3.2.5. RATTO TRABUCCO F., <i>L’iniziativa regionale per il referendum abrogativo nazionale: correttivo del parlamentarismo italiano?</i> in <i>ambienteditto.it</i> , 2021, fasc. 1 .....	pag. 212
3.2.6. ROLLA G., <i>I quesiti delle consultazioni popolari. Considerazioni alla luce dell’esperienza referendaria in Italia</i> in <i>Nomos</i> , 2018, fasc. 1 .....	pag. 286

## PREMESSA

Il quaderno aggiorna i tre volumi pubblicati nel 2013 (STU 224\_1/a, b e c) contenenti rispettivamente: gli indici cronologici e analitici delle pronunce rese dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo; le parti in diritto delle relative motivazioni, corredate dalle massime e dai dispositivi; i commenti della dottrina consultabili sull'archivio informatico interno.

Il presente lavoro si articola in tre capitoli.

Nel primo, dedicato agli indici, sono prese in considerazione tutte le pronunce sull'ammissibilità del *referendum* adottate dal 1972 fino all'ultima assunta nel 2020; in particolare, oltre all'elenco cronologico, sono stati aggiornati sia l'indice analitico – che, con taglio repertoriale, dà conto dei principali aspetti della specifica tipologia di giudizio costituzionale in esame – sia l'indice degli oggetti delle richieste referendarie sottoposte al vaglio della Corte.

Il secondo e il terzo capitolo si concentrano sulle sole decisioni successive alla pubblicazione dei quaderni in aggiornamento. Pertanto, sono riportati, per ciascuna delle pronunce rese nel periodo di riferimento (2014-2020), ampi estratti, coincidenti con la parte in diritto della motivazione e con il dispositivo, preceduti dalle corrispondenti massime. Per le medesime decisioni sono riepilogati i commenti di dottrina inseriti nella banca dati interna; infine, vi è una rassegna di ulteriori contributi (integralmente riprodotti), utili per una complessiva ricostruzione dell'istituto referendario.



## **1. INDICI (1972 – 2020)**

### **1.1. INDICE CRONOLOGICO DELLE SENTENZE**

- Sentenza n. 10 del 1972**, Pres. Chiarelli – Rel. Fragali
- Sentenza n. 251 del 1975**, Pres. Oggioni – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 16 del 1978**, Pres. Rossi – Rel. Paladin
- Sentenza n. 70 del 1978**, Pres. Amadei – Rel. Paladin
- Sentenza n. 22 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 23 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 24 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 25 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 26 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. Paladin
- Sentenza n. 27 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. Ferrari
- Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio del 14 gennaio 1981*
- Sentenza n. 28 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 29 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 30 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 31 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 48 del 1981**, Pres. Amadei – Rel. De Stefano
- Sentenza n. 26 del 1982**, Pres. Elia – Rel. Maccarone
- Sentenza n. 27 del 1982**, Pres. Elia – Rel. Maccarone
- Sentenza n. 35 del 1985**, Pres. Elia – Rel. Paladin
- Sentenza n. 25 del 1987**, Pres. La Pergola – Rel. Saja
- Sentenza n. 26 del 1987**, Pres. La Pergola – Rel. Conso
- Sentenza n. 27 del 1987**, Pres. La Pergola – Rel. E. Gallo
- Sentenza n. 28 del 1987**, Pres. La Pergola – Rel. Ferrari
- Sentenza n. 29 del 1987**, Pres. La Pergola – Rel. Casavola
- Sentenza n. 63 del 1990**, Pres. e Rel. Saja

*Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio del 16 gennaio 1990*

**Sentenza n. 64 del 1990**, Pres. Saja – Rel. Caianiello

*Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio del 16 gennaio 1990*

**Sentenza n. 65 del 1990**, Pres. Saja – Rel. Greco

**Sentenza n. 47 del 1991**, Pres. e Rel. Conso

*Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio del 16 gennaio 1991*

**Sentenza n. 26 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Greco

**Sentenza n. 27 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Pescatore

**Sentenza n. 28 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Spagnoli

**Sentenza n. 29 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Baldassarre

**Sentenza n. 30 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Caianiello

**Sentenza n. 31 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Ferri

**Sentenza n. 32 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Mengoni

**Sentenza n. 33 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Cheli

**Sentenza n. 34 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Granata

**Sentenza n. 35 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Vassalli

**Sentenza n. 36 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Guizzi

**Sentenza n. 37 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Mirabelli

**Sentenza n. 38 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Santosuosso

**Sentenza n. 137 del 1993**, Pres. Casavola – Rel. Ferri

**Sentenza n. 1 del 1994**, Pres. Casavola – Rel. Mengoni

**Sentenza n. 2 del 1994**, Pres. Casavola – Rel. Spagnoli e Mirabelli

**Sentenza n. 1 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Spagnoli

**Sentenza n. 2 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Baldassarre

**Sentenza n. 3 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Caianiello

**Sentenza n. 4 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Caianiello

**Sentenza n. 5 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Ferri e Guizzi

**Sentenza n. 6 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Mengoni

**Sentenza n. 7 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Cheli

*Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio del 9 gennaio 1995*

- Sentenza n. 8 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Granata
- Sentenza n. 9 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Vassalli
- Sentenza n. 10 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Mirabelli
- Sentenza n. 11 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Santosuosso
- Sentenza n. 12 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Vari
- Sentenza n. 13 del 1995**, Pres. Casavola – Rel. Ruperto
- Sentenza n. 14 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Vari
- Sentenza n. 15 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Mezzanotte
- Sentenza n. 16 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Vassalli
- Sentenza n. 17 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Onida
- Sentenza n. 18 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Onida
- Sentenza n. 19 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Mezzanotte
- Sentenza n. 20 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Mezzanotte
- Sentenza n. 21 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Vari
- Sentenza n. 22 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Vari
- Sentenza n. 23 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Guizzi
- Sentenza n. 24 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Onida
- Sentenza n. 25 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Vari
- Sentenza n. 26 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Guizzi
- Sentenza n. 27 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Neppi Modona
- Sentenza n. 28 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Mirabelli
- Sentenza n. 29 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Ruperto
- Sentenza n. 30 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Neppi Modona
- Sentenza n. 31 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Zagrebelsky
- Sentenza n. 32 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Mirabelli

*Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio del 9 gennaio 1997*

- Sentenza n. 33 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Capotosti
- Sentenza n. 34 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Contri
- Sentenza n. 35 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Vassalli
- Sentenza n. 36 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Capotosti

**Sentenza n. 37 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Santosuosso

**Sentenza n. 38 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Santosuosso

*Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio dell'8 gennaio 1997*

**Sentenza n. 39 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Mirabelli

**Sentenza n. 40 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Zagrebelsky

**Sentenza n. 41 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Contri

**Sentenza n. 42 del 1997**, Pres. Granata – Rel. Santosuosso

**Sentenza n. 13 del 1999**, Pres. Granata – Rel. Chieppa

**Sentenza n. 31 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Guizzi

**Sentenza n. 32 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Zagrebelsky

**Sentenza n. 33 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Chieppa

**Sentenza n. 34 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Mirabelli

**Sentenza n. 35 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Neppi Modona

**Sentenza n. 36 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Santosuosso

**Sentenza n. 37 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Onida

**Sentenza n. 38 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Contri

**Sentenza n. 39 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Mezzanotte

**Sentenza n. 40 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Neppi Modona

**Sentenza n. 41 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Bile

**Sentenza n. 42 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Ruperto, Red. Zagrebelsky

**Sentenza n. 43 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Mirabelli

**Sentenza n. 44 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Contri

**Sentenza n. 45 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Capotosti

**Sentenza n. 46 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Vari

**Sentenza n. 47 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Ruperto

**Sentenza n. 48 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Vari

**Sentenza n. 49 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Marini

**Sentenza n. 50 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Mezzanotte

**Sentenza n. 51 del 2000**, Pres. Vassalli – Rel. Santosuosso

**Sentenza n. 41 del 2003**, Pres. Chieppa – Rel. Zagrebelsky

**Sentenza n. 42 del 2003**, Pres. Chieppa – Rel. Mezzanotte  
**Sentenza n. 43 del 2003**, Pres. Chieppa – Rel. Capotosti  
**Sentenza n. 44 del 2003**, Pres. Chieppa – Rel. Marini  
**Sentenza n. 45 del 2003**, Pres. Chieppa – Rel. Amirante  
**Sentenza n. 46 del 2003**, Pres. Chieppa – Rel. De Siervo  
**Sentenza n. 25 del 2004**, Pres. Zagrebelsky – Rel. Bile  
**Sentenza n. 45 del 2005**, Pres. Onida – Rel. Bile, Red. De Siervo

*Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio del 10 gennaio 2005*

**Sentenza n. 46 del 2005**, Pres. Onida – Rel. Amirante, Red. Marini  
**Sentenza n. 47 del 2005**, Pres. Onida – Rel. Marini  
**Sentenza n. 48 del 2005**, Pres. Onida – Rel. Marini  
**Sentenza n. 49 del 2005**, Pres. Onida – Rel. Finocchiaro  
**Sentenza n. 15 del 2008**, Pres. Bile – Rel. De Siervo, Red. Silvestri  
**Sentenza n. 16 del 2008**, Pres. Bile – Rel. Silvestri  
**Sentenza n. 17 del 2008**, Pres. Bile – Rel. Amirante, Red. Bile  
**Sentenza n. 24 del 2011**, Pres. De Siervo – Rel. F. Gallo  
**Sentenza n. 25 del 2011**, Pres. De Siervo – Rel. Criscuolo  
**Sentenza n. 26 del 2011**, Pres. De Siervo – Rel. Criscuolo  
**Sentenza n. 27 del 2011**, Pres. De Siervo – Rel. F. Gallo  
**Sentenza n. 28 del 2011**, Pres. De Siervo – Rel. Tesauro  
**Sentenza n. 29 del 2011**, Pres. De Siervo – Rel. Cassese  
**Sentenza n. 174 del 2011**, Pres. Quaranta – Rel. Tesauro  
**Sentenza n. 13 del 2012**, Pres. Quaranta – Rel. Cassese  
**Sentenza n. 12 del 2014**, Pres. Silvestri – Rel. Cartabia  
**Sentenza n. 5 del 2015**, Pres. Criscuolo – Rel. Mattarella  
**Sentenza n. 6 del 2015**, Pres. Criscuolo – Rel. Morelli

*Ordinanza s.n. pronunciata in Camera di consiglio del 14 gennaio 2015*

**Sentenza n. 16 del 2016**, Pres. Criscuolo – Rel. Carosi  
**Sentenza n. 17 del 2016**, Pres. Criscuolo – Rel. Coraggio  
**Sentenza n. 26 del 2017**, Pres. Grossi – Rel. Sciarra, Red. Lattanzi

**Sentenza n. 27 del 2017**, Pres. Grossi – Rel. Morelli

**Sentenza n. 28 del 2017**, Pres. Grossi – Rel. Prosperetti

**Sentenza n. 10 del 2020**, Pres. Cartabia – Rel. de Pretis

## 1.2. INDICE ANALITICO DELLA GIURISPRUDENZA

### COSTITUZIONE

- divieto di *referendum* su norme o principi costituzionali, **sentenze nn. 17, 18, 19 e 33/1997, 37/2000, 28/2017**
- divieto di riscrittura del testo costituzionale attraverso la ricostruzione storico-istituzionale, **sentenza n. 47/1991**
- interpretazione logico-sistematica, **sentenze nn. 16/1978, 47/1991, 3/1995, 16 e 33/1997, 6/2015, 17/2016, 28/2017**

vedi anche *Leggi di revisione costituzionale e costituzionali*.

### FUNZIONE GIURISDIZIONALE

- intangibilità della piena operatività, **sentenze nn. 33/1997, 12/2014**

### FUNZIONI COSTITUZIONALMENTE NECESSARIE

- dello Stato, **sentenze nn. 17, 20 e 24/1997**

### GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL *REFERENDUM*

- carattere oggettivo, **sentenza n. 25/2011**
- caratteristiche specifiche e autonome del giudizio, **sentenze nn. 251/1975, 26/1981, 16/1978, 45, 46, 47 e 48/2005, 15 e 16/2008, 25 e 26/2011, 17/2016**
- competenza della Corte costituzionale, **sentenze nn. 10/1972, 251/1975, 16/1978, 35/1985, 1/1995, 13/2012, 10/2020**
- delimitazione del rispettivo ambito di giudizio dell'Ufficio centrale per il *referendum* e della Corte costituzionale in caso di sopravvenuta modifica della disciplina oggetto del quesito, **sentenze nn. 68/1978, 174/2011, 16 e 17/2016**
- difetto di pregiudizialità di un'eventuale questione di legittimità costituzionale della legge oggetto del quesito, **sentenze nn. 13/2012, 10/2020**
- estraneità di qualsiasi valutazione di merito (in particolare di legittimità costituzionale) in ordine alla normativa oggetto di *referendum*, **sentenze nn. 45, 46, 47 e 48/2005, 15 e 16/2008, 24, 25 e 26/2011, 13/2012, 27/2017, 10/2020**
- inscindibilità della valutazione di ammissibilità della Corte costituzionale su un quesito unico, **sentenza n. 10/2020**
- limiti interpretativi della Corte costituzionale, **sentenza n. 35/1985**
- obbligo della Corte costituzionale di valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il *referendum*, in caso di pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia, **sentenze nn. 24, 25, 26 e 27/2011**
- valutazioni non vincolanti dell'Ufficio centrale per il *referendum*, **sentenza n. 1/1995**

vedi anche *Procedimento davanti alla Corte costituzionale*.

LEGGI A CONTENUTO COSTITUZIONALMENTE VINCOLATO, **sentenze nn. 16/1978, 24, 25 e 26/1981, 26, 27 e 35/1987, 63/1990, 47/1991, 29 e 38/1993, 15, 17, 18, 21, 24, 25, 33, 35 e 38/1997, 13/1999, 37, 42, 46 e 49/2000, 45/2005, 28/2017**

- leggi a contenuto comunitariamente vincolato, **sentenza n. 24/2011**

LEGGI A COPERTURA COSTITUZIONALE, **sentenze nn. 16/1978, 26/1987**

LEGGI CORNICE, **sentenza n. 63/1990**

LEGGI (COSTITUZIONALMENTE) OBBLIGATORIE O NECESSARIE, **sentenze nn. 16/1978, 63/1990, 15/1997, 49/2000, 45, 46, 47, 48 e 49/2005, 15 e 16/2008, 13/2012, 12/2014, 10/2020**

LEGGI DI AUTORIZZAZIONE ALLA RATIFICA DI TRATTATI INTERNAZIONALI

- divieto di *referendum*, **sentenza n. 16/1978**
- norme non riconducibili a trattati internazionali, **sentenze nn. 25/1987, 28/1993**
- norme produttive di effetti collegati all'operatività di –, **sentenze nn. 16/1978, 30 e 31/1981, 29/1997, 31 e 41/2000**

LEGGI DI BILANCIO

- divieto di *referendum*, **sentenze nn. 35/1985, 2/1994, 12/2014, 6/2015**
- leggi finanziarie e leggi di bilancio, **sentenze nn. 35/1985, 12/2014**
- leggi strettamente collegate a –, **sentenze nn. 2/1994, 12/1995, 29/1997, 12/2014, 6/2015**
- nozione, **sentenza n. 2/1994**

LEGGI DI REVISIONE COSTITUZIONALE E COSTITUZIONALI

- divieto di *referendum*, **sentenze nn. 16/1978, 26/1981**  
vedi anche *Costituzione*.

LEGGI DI SPESA, **sentenza n. 16/1978**

LEGGI E SISTEMI ELETTORALI

- eguaglianza del voto, **sentenze nn. 15 e 16/2008**
- elezione degli organi delle amministrazioni comunali, **sentenza n. 47/1991**
- esclusione della reviviscenza della legislazione elettorale modificata ed abrogata dalla normativa oggetto del quesito referendario, **sentenza n. 13/2012**
- inammissibilità di un quesito che abbia ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, **sentenze nn. 15 e 16/2008, 13/2012**
- inammissibilità di un quesito che abbia un carattere eccessivamente manipolativo, **sentenza n. 10/2020**
- indefettibilità e necessaria permanenza, al fine di non esporre gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale al rischio di una paralisi di funzionamento, **sentenze nn. 29/1987, 5/1995, 15 e 16/2008, 13/2012, 10/2020**
- istanza di autorimessione di questione di legittimità costituzionale il cui accoglimento determinerebbe il rischio di una paralisi di funzionamento di organi costituzionali, **sentenza n. 13/2012**

- necessità che i quesiti siano omogenei e riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria e che risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile per garantire la costante operatività dell'organo, **sentenze nn. 32/1993, 15 e 16/2008, 13/2012, 10/2020**
- necessità di una nuova determinazione dei collegi elettorali a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria, **sentenze nn. 5/1995, 26/1997, 13/1999, 10/2020**
- nel progetto di Costituzione, **sentenza n. 47/1991**
- qualificazione delle leggi elettorali come costituzionalmente necessarie, **sentenze nn. 15 e 16/2008, 13/2012, 10/2020**
- relative ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale, **sentenze nn. 29/1987, 47/1991, 32/1993, 5/1995, 15 e 16/2008, 13/2012, 10/2020**
- spettanza al solo legislatore rappresentativo dell'integrale abrogazione di norme elettorali di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, **sentenze nn. 29/1987, 13/2012**
- voto di lista, **sentenze nn. 33 e 34/2000**

#### LEGGI TRIBUTARIE

- divieto di *referendum*, **sentenze nn. 26/1982, 63/1990, 2 e 11/1995, 37/1997, 51/2000, 6/2015**
- norme produttive di effetti connessi a –, **sentenza n. 11/1995**

#### NORMATIVA ABROGATA DALLA VOLONTÀ POPOLARE

- divieto di far rivivere –, **sentenze nn. 32 e 38/1993**

#### NORMATIVA RISULTANTE DA ABROGAZIONE REFERENDARIA

- ambiguità, **sentenza n. 47/1991**
- coerenza ed auto-applicatività della normativa risultante da abrogazione di legge elettorale, **sentenze nn. 32/1993, 26/1997, 13/1999, 15 e 16/2008, 13/2012**
- come effetto di sistema, **sentenze nn. 31 e 36/1997, 33 e 37/2000**
- difetto di coordinamento, **sentenza n. 40/1997**
- esclusione della reviviscenza delle norme abrogate dalla legge oggetto di *referendum*, in caso di esito positivo della consultazione, **sentenze nn. 40/1997, 31/2000, 24/2011, 13/2012, 12/2014, 5/2015**
- esclusione dell'ultrattività della risultante normativa elettorale degli organi costituzionali, **sentenze nn. 5/1995, 26/1997, 13/2012**
- immediata applicabilità e non contraddittorietà, **sentenza n. 26/2011**
- impossibilità di un giudizio anticipato di legittimità costituzionale sulla normativa di risulta, **sentenze nn. 26/1987, 24/1981, 63/1990, 45, 46, 47 e 48/2005, 15 e 16/2008, 24 e 25/2011, 13/2012, 17/2016, 27/2017**
- inconvenienti applicativi, **sentenze nn. 32/1993, 1/1994, 7/1995**
- inidoneità dell'abrogazione referendaria a rendere nuovamente operanti norme già espunte dall'ordinamento, perché abrogate dalla disposizione costituente oggetto del quesito, **sentenze nn. 31/2000, 28/2011, 13/2012, 12/2014, 5/2015**
- inoperatività, **sentenza n. 5/1995**

- interpretazione, **sentenze nn. 29 e 38/1997**
- irrilevanza degli intenti o delle dichiarazioni dei promotori, **sentenza nn. 17/1997, 37/2000, 15 e 16/2008, 24 e 27/2011, 5/2015**
- irrilevanza di eventuali effetti incostituzionali derivanti dall'abrogazione referendaria, **sentenze nn. 26/1981, 24/2011, 17/2016, 27/2017**
- possibilità per la Corte costituzionale di individuare la normativa di risulta al fine di valutare se l'abrogazione referendaria comporti un significativo inadempimento di specifici ed inderogabili obblighi internazionali, comunitari o, comunque, direttamente imposti dalla Costituzione, **sentenze nn. 27/1987, 17 e 35/1993, 19, 20 e 35/1997, 24 e 25/2011**
- ultrattività della disciplina abrogata, **sentenza n. 26/1997**

OBBLIGHI COMUNITARI (ADEGUAMENTO A), **sentenze nn. 63 e 64/1990, 26/1993, 31, 41 e 45/2000, 45/2005**

#### OGGETTO DEL QUESITO

- disciplina sopravvenuta, **sentenze nn. 29 e 31/1993, 174/2011, 6/2015, 16 e 17/2016**
- disciplina unitaria, **sentenze nn. 26, 27, 28 e 29/1981, 27/1982, 46 e 50/2000, 44/2003, 24/2011**
- disposizioni regolamentari, **sentenza n. 35/2000**
- disposizioni strettamente connesse, in quanto accomunate dalla medesima *ratio*, **sentenza n. 28/2011**
- intero testo di legge, **sentenze nn. 15/1997, 45/2005, 15 e 16/2008, 29/2011, 13/2012, 12/2014**
- legge che attua il disposto costituzionale, **sentenza n. 21/1997**
- legge coincidente con la norma costituzionale, **sentenza n. 24/1997**
- normativa consequenziale non inclusa nel quesito, **sentenza n. 40/1997**
- normativa di contorno non inclusa nel quesito, **sentenze nn. 22 e 38/1997**
- normativa strettamente connessa non inclusa nel quesito, **sentenza n. 23/1997**
- norme che prevedono o ordinano la sostituzione di precedenti disposizioni, **sentenza n. 13/2012**
- sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della norma oggetto del quesito – effetti, **sentenza n. 25/2004**
- trasferimento del quesito referendario su nuove disposizioni, **sentenze nn. 28 e 29/1993, 16/1997, 174/2011, 17/2016**

vedi anche *Quesito referendario*.

#### ORGANI COSTITUZIONALI O A RILEVANZA COSTITUZIONALE

- funzionamento e costante operatività, **sentenze nn. 29/1987, 47/1991, 5/1995, 26/1997, 13/2012, 12/2014**

#### PROCEDIMENTO DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE:

- comunicazione all'Avvocatura generale dello Stato, sottoscritta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, della delibera del

Consiglio favorevole alla presentazione di memoria (ritualità), **sentenze nn. 26, 27 e 28/2017**

- contraddittorio (integrazione del), **sentenze nn. 47/1991, 31/2000**
- difetto di potere rappresentativo della Giunta regionale, **sentenza n. 17/2016**
- estinzione per sopravvenuta carenza di oggetto, **sentenza n. 16/2016**
- pubblicità della deliberazione in camera di consiglio, ordinanze pronunciate **in camera di consiglio del 16-01-1991 e del 09-01-1995**
- riunione di giudizi relativi a richieste aventi il medesimo oggetto e la stessa finalità, **sentenze nn. 13/2012, 5/2015, 16/2016**
- scansione temporale definitiva, **sentenze nn. 35/2000, 25 e 26/2011, 5/2015**
- soggetti diversi dai presentatori, dai delegati e dal Governo: intervento, deposito e illustrazione orale di memorie, **sentenze nn. 10/1972, 27/1981** (ord. 14-01-1981, s.n.), **28/1987, 63/1990** (ord. 16-01-1990, s.n.), **47/1991** (ord. 16-01-1991, s.n.), **32, 33 e 37/1993, 32** (ord. 09-01-1997, s.n.) e **38/1997** (ord. 09-01-1997, s.n.), **31, 36, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 47 e 49/2000, 45, 46, 47, 48 e 49/2005** (ord. 10-01-2005, s.n.), **15, 16 e 17/2008, 24, 25, 26, 27 e 28/2011, 13/2012, 5/2015, 10/2020**

#### QUESITO REFERENDARIO

- ambiguità, **sentenze nn. 47/1991, 1/1995, 28 e 34/1997, 43/2003**
- autonomia di più richieste referendarie sulla medesima materia, **sentenze nn. 63/1990, 24, 25, 26 e 27/2011**
- carattere eccessivamente manipolativo, **sentenza n. 10/2020**
- chiarezza/oscurità del quesito, **sentenze nn. 16/1978, 27, 28 e 29/1981, 26/1982, 35/1985, 28/1987, 63, 64 e 65/1990, 47/1991, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38 e 137/1993, 1/1994, 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 13/1995, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 25, 26, 29, 33, 34, 36, 38, 40 e 41/1997, 13/1999, 38, 44, 46 e 47/2000, 44/2003, 25/2004, 26, 27, 28, 29 e 174/2011, 13/2012, 5/2015, 27/2017**
- coerenza/incoerenza del quesito, **sentenze nn. 27 e 29/1981, 35/1985, 36/1993, 1/1994, 6 e 8/1995, 26/2011, 17/2016**
- completezza, **sentenze nn. 7/1995, 32 e 42/1997**
- congruità tra intento referendario e formulazione del quesito, **sentenza n. 24/2011**
- contenuto abrogativo/non abrogativo, **sentenze nn. 17, 20, 36, 39 e 40/1997, 13/1999, 33, 34, 37, 38, 40, 43, 48 e 50/2000, 43 e 46/2003, 49/2005, 28 e 174/2011, 17/2016, 26 e 28/2017, 10/2020**
- contraddittorietà/non contraddittorietà, **sentenze nn. 27 e 29/1981, 35/1985, 28 e 36/1993, 36/1997, 40/2000, 42, 43 e 46/2003, 24 e 27/2011, 13/2012**
- desumibilità dell'obiettivo dei sottoscrittori del *referendum* dalla "finalità incorporata nel quesito", **sentenze nn. 24, 25 e 27/2011, 5/2015, 17/2016, 28/2017**
- difetto di chiarezza di quesito elettorale che abbia natura deliberativa, **sentenza n. 13/2012**
- errore materiale (correzione di), **sentenze nn. 1/1994, 40/1997**
- idoneità rispetto al fine, **sentenze nn. 26 e 28/2011**
- inammissibilità di quesito avente ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, **sentenza n. 13/2012**

- inammissibilità di quesito propositivo, **sentenze nn. 36/1997, 34/2000, 26/2011, 26/2017**
- incertezza del quesito, derivante dall'eterogeneità e frammentarietà delle disposizioni che ne costituiscono l'oggetto, **sentenze nn. 27/2011, 26/2017**
- inidoneità/incongruenza rispetto al fine o all'effetto, **sentenze nn. 30/1997, 35, 36 e 40/2000, 25/2011, 13/2012, 5/2015**
- integrazione, estensione, riformulazione, precisazione del quesito, **sentenze nn. 70/1978, 48/1981, 35/1985, 29 e 137/1993, 2/1994, 1, 3 e 6/1995, 35, 36, 39 e 45/2000, 25/2011**
- intitolazione del quesito (non adeguatezza), **sentenza n. 37/2000**
- inutilità e inefficacia, **sentenza n. 18/1997**
- matrice razionalmente unitaria del quesito, **sentenze nn. 16/1978, 25/1981, 47/1991, 29, 31, 32 e 137/1993, 15 e 16/2008, 24, 26, 28, 29 e 174/2011, 17/2016, 26, 27 e 28/2017, 10/2020**
- necessario fine intrinseco, **sentenze nn. 29/1987, 47/1991, 34/1993**
- omogeneità/disomogeneità, **sentenze nn. 16/1978, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 31 e 48/1981, 27/1982, 26/1987, 63, 64 e 65/1990, 47/1991, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 37, 38 e 137/1993, 1/1994, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 13/1995, 15, 16, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 33, 38, 41 e 42/1997, 13/1999, 39, 40, 44, 47 e 50/2000, 45/2003, 25/2004, 46, 47, 48 e 49/2005, 24, 26, 28, 29 e 174/2011, 12/2014, 6/2015, 26 e 27/2017**
- quesiti plurimi, **sentenza n. 27/1982**
- semplicità, **sentenze nn. 16/1978, 27 e 29/1981, 26/1982, 35/1985**
- tecnica di formulazione del quesito (il "ritaglio"), **sentenze nn. 32/1993, 15 e 16/2008, 26 e 28/2011, 13/2012, 26 e 27/2017, 10/2020**
- univocità, **sentenze nn. 22, 29 e 48/1981, 26/1982, 26/1987, 63, 64 e 65/1990, 47/1991, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 35, 37, 38 e 137/1993, 1/1994, 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 13/1995, 31 e 40/1997, 46/2000, 44/2003, 25/2004, 28, 29 e 174/2011, 17/2016, 26/2017, 27/2017, 10/2020**

vedi anche *Oggetto del quesito*.

#### **REFERENDUM ABROGATIVO (NATURA ED EFFICACIA)**

- carattere esclusivamente abrogativo, **sentenze nn. 29/1987, 33 e 34/2000, 13/2012, 12/2014, 5/2015, 26/2017**
- divieto di trasformazione in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, **sentenza n. 10/2020**
- efficacia meramente ablativa e non propositiva o additiva, **sentenze nn. 24/2011, 26/2017 e 27/2017**
- esclusione di *referendum* approvativo di nuovi principi e surrettiziamente propositivo, **sentenze nn. 13/1999, 23/2000, 28/2011, 13/2012, 5/2015, 26/2017, 10/2020**
- fondamento costituzionale, **sentenza n. 16/1978**
- idoneità ad abrogare disposizioni, anziché norme, determinando la cessazione della vigenza delle prime, piuttosto che dell'efficacia *pro futuro* delle seconde, **sentenza n. 13/2012**

- impossibilità di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, **sentenze nn. 36/1997, 13/2012, 5/2015, 26/2017, 10/2020**
- limiti espliciti ed impliciti, **sentenze nn. 16/1978, 47/1991, 2/1994, 3, 7, 11 e 12/1995, 25, 26 e 29/2011, 13/2012, 17/2016, 28/2017, 10/2020**
- natura di atto-fonte, **sentenze nn. 29/1987, 64/1990**
- natura manipolativa, **sentenze nn. 15 e 16/2008, 13/2012, 10/2020** (vedi anche *Quesito referendario – contenuto abrogativo/non abrogativo*)
- posizione nel sistema delle fonti, **sentenze nn. 16/1978, 29/1990, 19/1997**
- riproposizione del *referendum* senza esito o con esito negativo, **sentenze nn. 30/1993, 32/1997**

#### TRATTATI INTERNAZIONALI

- condizioni di operatività del limite del rispetto degli obblighi derivanti da –, **sentenze nn. 63/1990, 28/2011**
- obblighi derivanti da –, **sentenze nn. 30 e 31/1981, 63 e 64/1990, 26/1993, 8/1995, 27/1997, 45, 46, 47, 48 e 49/2005, 28/2011**
- ratifica, vedi *Leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali*.

#### UFFICIO CENTRALE PER IL REFERENDUM

- compiti e funzioni, **sentenze nn. 10/1972, 251/1975, 16 e 70/1978, 22, 26 e 48/1981, 35/1985, 63/1990, 28, 29 e 31/1993, 2/1994, 1, 3 e 6/1995, 16/1997, 174/2011, 16 e 17/2016**

#### VOTO REFERENDARIO

- consapevolezza del voto, **sentenze nn. 27/1982, 28 e 29/1987, 63/1990, 47/1991, 34/1993, 1/1994, 1/1995, 23, 29, 33, 34, 39, 40 e 42/1997, 36, 43 e 47/2000, 10/2020**
- libertà del voto, **sentenze nn. 27/1981, 12/2014, 6/2015, 26/2017, 10/2020**
- sovranità popolare e libertà dei presentatori, **sentenza n. 10/2020**

### 1.3. INDICE DEGLI OGGETTI DELLE RICHIESTE REFERENDARIE

ABORTO, **sentenze nn. 26/1981, 35/1997**

ALIMENTI E BEVANDE

- residuo di prodotti tossici negli alimenti, **sentenza n. 46/2003**
- uso di antiparassitari nelle sostanze alimentari, **sentenza n. 64/1990**

ALTE CARICHE DELLO STATO

- legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri a comparire in udienza come imputati, **sentenza n. 29/2011**
- non sottoposizione a processi penali fino alla cessazione delle cariche o delle funzioni, **sentenza n. 25/2004**

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

- abolizione di organo dello Stato, **sentenze nn. 15, 17 e 23/1997**
- concorso unico (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), **sentenza n. 14/1997**
- segretari comunali e provinciali, **sentenza n. 22/1997**

CACCIA E PESCA

- disciplina, **sentenze nn. 27/1981, 63/1990**
- nei fondi di proprietà privata, **sentenze nn. 28/1987, 32/1997, 63/1990**

CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI STRAORDINARIA, **sentenza n. 6/1995**

CASSE DI RISPARMIO

- nomina degli organi amministrativi di vertice, **sentenza n. 38/1993**

CODICE PENALE, **sentenza n. 16/1978**

CODICE PENALE MILITARE DI PACE, **sentenza n. 16/1978**

COLLOCAMENTO AL LAVORO, **sentenza n. 39/2000**

COMMERCIO

- orari di vendita degli esercizi commerciali, **sentenza n. 4/1995**
  - poteri pianificatori dei Comuni, **sentenza n. 3/1995**
- vedi anche *Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato*.

COMMISSIONE PARLAMENTARE INQUIRENTE, **sentenze nn. 16/1978, 27/1987**

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

- elezione dei componenti magistrati, **sentenza n. 34/2000**
- sistema e norme elettorali, **sentenze nn. 29/1987, 28/1997**

DELITTI CONTRO LA INTEGRITÀ E LA SANITÀ DELLA STIRPE, **sentenza n. 251/1975**

#### DEMANIO E PATRIMONIO DELLO STATO

- alienazione dei beni patrimoniali, **sentenza n. 2/1994**

#### ELEZIONI

- rimborso delle spese elettorali e referendarie, **sentenza n. 32/2000**
- sistema elettorale del Senato della Repubblica, **sentenze nn. 47/1991, 32/1993, 5/1995, 26/1997, 16/2008, 13/2012, 10/2020**
- sistema elettorale della Camera dei deputati, **sentenze nn. 47/1991, 5/1995, 26/1997, 13/1999, 33/2000, 15 e 17/2008, 13/2012, 10/2020**
- sistema elettorale per i Comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti, **sentenze nn. 47/1991, 33/1993**
- sistema elettorale per i Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti, **sentenza n. 10/1995**

#### ENERGIA NUCLEARE

- centrali elettronucleari, **sentenza n. 25/1987**
- costruzione ed esercizio di nuove centrali nucleari, **sentenze nn. 28 e 174/2011**

#### ERGASTOLO, **sentenza n. 23/1981**

#### GIORNALISTI

- ordine, **sentenza n. 38/1997**

#### GUARDIA DI FINANZA

- carattere militare del Corpo, **sentenze nn. 30/1997, 35/2000**
- compiti di difesa militare e di sicurezza interna, **sentenza n. 29/1981**

#### IMMIGRAZIONE E CONDIZIONE DELLO STRANIERO, **sentenza n. 31/2000**

#### IMPOSTE SUI REDDITI

- sostituto d'imposta e ritenute alla fonte, **sentenze nn. 11/1995, 37/1997, 51/2000**

#### INDENNITÀ DI CONTINGENZA, **sentenza n. 26/1982**

- taglio dei punti di variazione, **sentenza n. 35/1985**

#### INFORTUNI SUL LAVORO E MALATTIE PROFESSIONALI

- assicurazione obbligatoria, **sentenza n. 36/2000**

#### ISTITUTI DI PATRONATO E DI ASSISTENZA SOCIALE, **sentenza n. 42/2000**

#### ISTRUZIONE PUBBLICA

- scuola elementare, **sentenza n. 40/1997**

#### LAVORO

- accessorio ("voucher"), **sentenza n. 28/2017**
- a domicilio, **sentenza n. 49/2000**

- a tempo determinato (contratto di), **sentenza n. 41/2000**
- a tempo parziale (contratto di), **sentenza n. 45/2000**
- responsabilità solidale di committente, appaltatore e subappaltatori, **sentenza n. 27/2017**

LICENZIAMENTI INDIVIDUALI, **sentenze nn. 27/1982, 65/1990, 46/2000, 41/2003, 26/2017**

#### MAGISTRATI

- incarichi extragiudiziari, **sentenze nn. 41/1997, 44/2000**
- progressione in carriera, **sentenza n. 33/1997**
- responsabilità civile, **sentenze nn. 26/1987, 34/1997, 38/2000**
- separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti, **sentenza n. 37/2000**

MANICOMI, **sentenza n. 16/1978**

MATRIMONIO (CASI DI SCIoglimento DEL), **sentenza n. 10/1972**

MEZZOGIORNO (INTERVENTO STRAORDINARIO NEL), **sentenze nn. 31 e 137/1993**

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO, **sentenza n. 35/1993**

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE, **sentenza n. 26/1993**

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO, **sentenze nn. 36/1993, 23/1997**

MINISTERO DELLA SANITÀ, **sentenze nn. 34/1993, 17/1997**

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, **sentenza n. 27/1993**

MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI, **sentenza n. 15/1997**  
vedi anche *Ministero dell'agricoltura e delle foreste.*

OBIEZIONE DI COSCIENZA, **sentenza n. 31/1997**

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO MILITARE, **sentenze nn. 16/1978, 25/1981**

ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA (PROVVEDIMENTI A TUTELA), **sentenze nn. 16 e 70/1978, 22 e 48/1981**

#### ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA

- revisione delle circoscrizioni giudiziarie, soppressione di alcuni uffici giudiziari e nuova organizzazione dei tribunali, **sentenze nn. 12/2014, 5/2015**

#### PARTECIPAZIONI STATALI

- riserva allo Stato di poteri speciali, **sentenza n. 29/1997**  
vedi anche *Ministero delle partecipazioni statali.*

PARTITI POLITICI

- finanziamento pubblico, **sentenze nn. 16 e 70/1978, 30/1993**

PATTI LATERANENSI, **sentenza n. 16/1978**

PORTO D'ARMI (LICENZA DI), **sentenza n. 24/1981**

PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

- regime transitorio delle pensioni di anzianità, **sentenza n. 48/2000**
- riordino del sistema previdenziale o pensionistico per i lavoratori pubblici e privati, **sentenze nn. 2/1994, 6/2015**

PROCESSO CIVILE

- termini processuali (sistema dei), **sentenza n. 40/2000**

PROCESSO PENALE

- termini di custodia cautelare, **sentenza n. 50/2000**
- termini processuali (sistema dei), **sentenza n. 40/2000**

PROCREAZIONE MEDICALMENTE ASSISTITA

- condizioni e modalità di accesso, **sentenza nn. 47 e 48/2005**
- divieto di fecondazione eterologa, **sentenza n. 49/2005**
- in generale, **sentenza n. 45/2005**
- limite alla ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni, **sentenza n. 46/2005**

PROSPEZIONE, RICERCA E COLTIVAZIONE DI IDROCARBURI

- divieto di attività in zone di mare entro dodici miglia marine, **sentenza n. 17/2016**
- in generale, **sentenza n. 16/2016**

PUBBLICO IMPIEGO

- contrattazione collettiva, **sentenza n. 1/1994**
- inapplicabilità dello Statuto dei lavoratori, **sentenza n. 27/1982**

PUBBLICO REGISTRO AUTOMOBILISTICO (PRA), **sentenza n. 42/1997**

RADIO TELEVISIONE

- interruzioni pubblicitarie durante le trasmissioni (di opere teatrali, cinematografiche, liriche e musicali), **sentenza n. 8/1995**
- messaggi pubblicitari sulle reti Rai, **sentenze nn. 1/1995, 36/1997**
- raccolta della pubblicità, **sentenza n. 8/1995**
- titolarità delle azioni della RAI, **sentenze nn. 1 e 7/1995**
- titolarità di più concessioni da parte dello stesso soggetto, **sentenza n. 8/1995**

REATI DI OPINIONE, RIUNIONE E ASSOCIAZIONE, **sentenza n. 28/1981**

## REGIONI

- attività promozionali delle Regioni all'estero, **sentenza n. 19/1997**
- controllo dello Stato sugli atti amministrativi regionali, **sentenza n. 21/1997**
- controllo regionale sugli atti di Comuni e Province, **sentenza n. 25/1997**
- indirizzo e coordinamento statale delle attività regionali, **sentenza n. 18/1997**
- potere di direttiva del Governo centrale, **sentenza n. 24/1997**
- riparto di competenze fra Stato e Regioni, **sentenze nn. 29/1993, 16/1997**
- riparto di competenze fra Stato e Regioni in tema di obblighi comunitari, **sentenza n. 20/1997**

## RIFIUTI, **sentenza n. 43/2003**

## SANITÀ PUBBLICA

- compiti di controllo in materia di igiene ambientale, **sentenza n. 37/1995**
- obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale, **sentenze nn. 2/1995, 39/1997, 43/2000**

vedi anche *Ministero della sanità*.

## SCUOLE PRIVATE

- contributi statali ed agevolazioni in materia di personale docente, **sentenza n. 42/2003**

## SERVITÙ

- servitù coattiva di elettrodotto, **sentenza n. 44/2003**

## SERVIZI PUBBLICI

- determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito, **sentenza n. 26/2011**
- disciplina generale delle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, **sentenza n. 24/2011**
- forme di gestione e procedure di affidamento del servizio idrico integrato, **sentenza n. 25/2011**
- norme limitatrici della gestione pubblica del servizio idrico integrato, **sentenza n. 27/2011**

## SINDACATI E LIBERTÀ SINDACALE

- associazioni sindacali maggiormente rappresentative, **sentenza n. 17/1994**
- attività sindacale sui luoghi di lavoro, **sentenze nn. 27/1982, 45/2003**
- comportamento antisindacale del datore di lavoro, **sentenza n. 35/1985**
- rappresentanze sindacali aziendali, **sentenza n. 1/1994**
- riscossione dei contributi associativi e sindacali, **sentenze nn. 13/1995, 47/2000**

## SOGGIORNO CAUTELARE, **sentenza n. 9/1995**

## STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE

- detenzione per uso personale, **sentenza n. 28/1993**

- disciplina, sentenza **n. 30/1981**
- droghe leggere, **sentenza n. 27/1997**
- liberalizzazione, **sentenza n. 30/1981**
- sistema sanzionatorio, **sentenza n. 28/1993**

TESORERIA UNICA PER ENTI E ORGANISMI PUBBLICI, **sentenza n. 12/1995**

TURISMO E SPETTACOLO

- dipartimenti del – presso la Presidenza del Consiglio, **sentenza n. 16/1997**
- riordino di funzioni in materia di turismo, **sentenza n. 16/1997**

vedi anche *Ministero del turismo e dello spettacolo*.



## 2. PRONUNCE DELLA CORTE (2014-2020)

### 2.1. Sentenza n. 12/2014

**Referendum abrogativo – Riforma dell’organizzazione giudiziaria – Revisione delle circoscrizioni giudiziarie e nuova organizzazione dei tribunali ordinari – Quesito referendario che ha ad oggetto un insieme di provvedimenti legislativi, la cui abrogazione priverebbe totalmente l’ordinamento dell’assetto organizzativo indispensabile all’esercizio di una funzione fondamentale dello Stato, qual è quella giurisdizionale, con irrimediabile lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio – Violazione del limite delle leggi costituzionalmente necessarie – Quesito referendario che ha ad oggetto interi testi legislativi complessi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee – Violazione del requisito della omogeneità del quesito – Inammissibilità della richiesta.**

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici: Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-*bis* della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), come modificato dall’art. 1, comma 3, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all’esercizio di deleghe legislative); dell’intero decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e dell’intero decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), giudizio iscritto al n. 158 del registro *referendum*.

Viste le ordinanze del 12 e del 28 novembre 2013, con le quali l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per i delegati del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, Roberto di Pietro e Mario Petrella per i delegati dei Consigli regionali dell’Abruzzo, della Basilicata e della Liguria, Angelo Marzocchella per i delegati del Consiglio regionale della Campania e gli avvocati dello Stato Giustina Noviello e Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

### *Considerato in diritto*

1.– La richiesta di *referendum* abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 28 novembre 2013, riguarda la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione dei tribunali ordinari previste dalla delega legislativa contenuta nell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-bis, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), come modificato dall'art. 1, comma 3, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative) e nei due decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148).

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità della richiesta di *referendum* proposta dalle Regioni, ritenendo, anzitutto, che la normativa oggetto di *referendum* produca effetti così strettamente collegati alla legge di bilancio da rientrare tra le esclusioni esplicite indicate dall'art. 75, secondo comma, Cost., secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 16 del 1978. In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la riforma dell'organizzazione giudiziaria persegue esplicitamente obiettivi di risparmio di spesa pubblica e incremento di efficienza, attraverso un intervento di tipo strutturale, come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con sentenza n. 237 del 2013. Essa, pertanto, si inserirebbe nel quadro dei provvedimenti adottati per la razionalizzazione della spesa e sarebbe dotata di rilevanza strategica ai fini della stabilizzazione della finanza pubblica, così da non essere suscettibile di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità finanziarie generali (sentenza n. 2 del 1994).

Questa prospettazione non può essere condivisa.

È vero che questa Corte ha affermato in passato che debbono essere sottratte a *referendum* le leggi che producono effetti strettamente collegati alla legge di bilancio e che «[q]uesto stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario» (sentenza n. 2 del 1994). Ma è altresì vero che, così come allora la Corte ebbe cura di precisare che tale criterio non consente di sottrarre a *referendum* qualunque legge di spesa, analogamente non è sufficiente che una legge, come quella in esame, persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale, perché essa sia attratta nell'ambito delle leggi di bilancio, espressamente escluse dal *referendum*, ai sensi dell'art. 75, secondo comma, Cost.

Dopo tutto, già in Assemblea costituente fu scartata l'originaria proposta volta ad annoverare tra le categorie di leggi escluse da *referendum* le leggi finanziarie; e tale dizione fu sostituita invece con il riferimento alle leggi di bilancio, oltre che alle leggi tributarie, proprio per evitare che attraverso tale limite si finisse per impedire il *referendum* su qualunque legge capace di produrre effetti sulle finanze pubbliche, e cioè in definitiva sulla quasi totalità degli atti legislativi.

Pertanto, in riferimento al limite delle leggi di bilancio, il quesito non presenta profili di inammissibilità.

3.– In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la proposta di *referendum* presenti un ulteriore motivo di inammissibilità, in quanto avrebbe ad oggetto l'eliminazione integrale di una legge «costituzionalmente necessaria».

Sotto questo profilo il quesito deve essere dichiarato inammissibile, in quanto il *referendum* promosso dalle Regioni ha ad oggetto un insieme di provvedimenti legislativi, la cui abrogazione priverebbe totalmente l'ordinamento dell'assetto organizzativo indispensabile all'esercizio di una funzione fondamentale dello Stato, qual è quella giurisdizionale, in violazione degli artt. 101 e seguenti Cost., con irrimediabile lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, ex art. 24 Cost.

Il quesito in esame, dunque, incontra il limite delle leggi costituzionalmente necessarie (ex plurimis, sentenze n. 45 del 2005, n. 35 del 1997, n. 29 del 1987, n. 25 del 1981), «l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica» (sentenza n. 13 del 2012, e in precedenza sentenze n. 16 e n. 15 del 2008) e che, pertanto, possono essere «modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate» (sentenza n. 49 del 2000).

Si tratta, dunque, di leggi ordinarie – o atti aventi forza di legge, come in questo caso – il cui contenuto è frutto della discrezionalità del legislatore, mentre non lo è la loro esistenza.

Invero, in caso di abrogazione per via referendaria della norma di delega e dei due decreti legislativi, i quali prevedono, rispettivamente, la riorganizzazione degli uffici della magistratura ordinaria e degli uffici dei giudici di pace, si determinerebbe un vuoto normativo, non colmabile in via interpretativa, che provocherebbe la paralisi dell'indefettibile funzione giurisdizionale.

Infatti, i due decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012 hanno soppresso le tabelle relative alla cosiddetta geografia giudiziaria precedentemente in vigore e le hanno sostituite con le nuove, cosicché l'abrogazione di queste ultime lascerebbe l'ordinamento del tutto sguarnito dei necessari strumenti organizzativi per l'amministrazione della giustizia.

D'altra parte, il vuoto normativo che si verrebbe a creare non sarebbe colmabile, come assume invece la difesa delle Regioni proponenti, attraverso la reviviscenza della legislazione precedente. Infatti, in base alla giurisprudenza di questa Corte, ribadita, da ultimo, dalla sentenza n. 13 del 2012, «l'abrogazione, a séguito 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)».

Né a conclusioni diverse si può giungere in considerazione del fatto, anch'esso evidenziato dalla difesa delle proponenti, che la richiesta referendaria esibirebbe un chiaro intento oppositivo alla riforma approvata dal legislatore nel 2012. Nella medesima sentenza n. 13 del 2012, la Corte ha infatti già precisato che «[l]a volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate, d'altra parte, non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale “atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa” (sentenza n. 29 del 1987), e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa (sentenze n. 34 e n. 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale».

In definitiva, il corpo normativo oggetto della richiesta referendaria, in quanto costituzionalmente necessario per lo svolgimento della funzione giurisdizionale ordinaria di cui agli artt. 101 e seguenti Cost. e per l'esercizio del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, di cui all'art. 24 Cost., è nel suo insieme indefettibile e quindi non può essere meramente e integralmente abrogato, senza essere sostituito contestualmente da una diversa normativa.

4.– Peraltro, la richiesta è altresì inammissibile, perché il quesito proposto difetta della necessaria omogeneità.

La giurisprudenza costituzionale ha sempre manifestato un chiaro sfavore per i *referendum* aventi ad oggetto interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee.

Infatti, sin dalla sentenza n. 16 del 1978 la Corte ha affermato la necessità che il quesito referendario osservi il requisito dell'omogeneità, perché la libertà di voto dell'elettore sia effettivamente rispettata: «occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)». Il criterio dell'omogeneità del quesito è dunque presidio della libertà di convincimento dell'elettore a garanzia dell'autenticità dell'espressione della volontà popolare (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 1991, n. 64 e n. 65 del 1990, n. 27 del 1981).

Nel caso in esame, il requisito dell'omogeneità non risulta soddisfatto. L'oggetto del *referendum* proposto dalle Regioni comprende tre testi legislativi: la norma di delega, contenuta nell'art. 1, commi 2 e seguenti, della legge n. 148 del 2011, nonché l'intero testo dei decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012.

È vero che un nesso lega i tre testi legislativi sopramenzionati, essendo tutti volti a comporre il nuovo disegno dell'organizzazione giudiziaria, nelle sue varie articolazioni, al fine di semplificarlo e di alleggerirne i costi. E, tuttavia, tale disegno è frutto di diversi tasselli, con cui si provvede alla redistribuzione sul territorio di vari tipi di uffici giudiziari, distinguendo da un lato la magistratura ordinaria – tribunali ordinari, sezioni distaccate di questi ultimi, corti di assise, uffici di sorveglianza, corti di appello, corti di assise di appello, procure della Repubblica, procure generali della Repubblica (d.lgs. n. 155 del 2012 e relative tabelle) – e, dall'altro, gli uffici del giudice di pace (d.lgs. n. 156 del 2012 e relative tabelle). Di fronte ad un'architettura composita, com'è quella dell'ordine giudiziario, può accadere che il cittadino valuti in modo diverso l'accorpamento dei vari tipi di uffici giudiziari e intenda esprimersi a favore della soppressione di alcuni e del mantenimento di altri, per i quali più viva avverta l'esigenza di una prossimità territoriale. Parimenti, potrebbe darsi che, esaminando caso per caso la ristrutturazione disposta dal legislatore, il cittadino maturi un convincimento negativo verso l'abolizione di una determinata sede giudiziaria, mentre vorrebbe esprimere una opinione favorevole alla eliminazione di altre, magari nell'ambito di un apprezzamento complessivo dell'operazione voluta dal legislatore, considerata nel suo insieme.

Il *referendum*, per sua natura, non consente di operare tali distinzioni, non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa, con il rischio che l'elettore sia determinato nella sua decisione dalla presenza di qualche disposizione, magari anche secondaria rispetto al quadro legislativo generale. In definitiva, poiché la riforma è sottoposta all'abrogazione popolare come un aggregato indivisibile, l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta.

Assai più flessibili e modulabili, invece, sono gli interventi del legislatore, anche delegato, che resta libero di apportare le necessarie modifiche e correzioni ai decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012, eventualmente anche in attuazione della delega per l'approvazione dei decreti integrativi e correttivi, prevista dall'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011 e tuttora esercitabile da parte del Governo.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-*bis* della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari); del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'art. 1,

comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148); del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 28 novembre 2013, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2014.

## 2.2. Sentenza n. 5/2015

**Referendum abrogativo – Riforma dell’organizzazione giudiziaria – Soppressione di alcuni uffici giudiziari ordinari – Quesiti referendari finalizzati alla reviviscenza, in tutto o in parte, delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché di quelle che stabilivano i circondari dei tribunali soppressi – Scopo che non può essere conseguito mediante lo strumento referendario – Quesito referendario che non indica la parte di disposizione di cui si propone l’abrogazione, ma soltanto i significati normativi da questa espressi – Difetto di chiarezza del quesito che non garantisce il libero esercizio del diritto di voto – Inammissibilità delle richieste – Assorbimento delle censure prospettate dall’Avvocatura generale dello Stato.**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), delle richieste di *referendum* popolare per l’abrogazione: dell’art. 1, comma 1, rubricato “Riduzione degli uffici giudiziari ordinari”, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall’art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari); della Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, giudizio iscritto al n. 159 del registro ammissibilità *referendum*; dell’art. 1, comma 1, rubricato “Riduzione degli uffici giudiziari ordinari”, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall’art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al decreto e, quindi, limitatamente alle seguenti parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; della Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle seguenti righe e, per ciascuna di esse, alle seguenti parole tra virgolette, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all’ufficio ed alla località:

Riga 7 «ANCONA CAMERINO T. CAMERINO»

Riga 8 «ANCONA CAMERINO P.R. CAMERINO»

Riga 23 «BARI LUCERA T. LUCERA»

Riga 26 «BARI LUCERA P.R. LUCERA»

Riga 52 «BRESCIA CREMA T. CREMA»

Riga 53 «BRESCIA CREMA. P.R. CREMA»

Riga 60 «CALTANISSETTA NICOSIA. T. NICOSIA»  
 Riga 61 «CALTANISSETTA NICOSIA. P.R. NICOSIA»  
 Riga 71 «CATANIA MODICA T. MODICA»  
 Riga 72 «CATANIA MODICA P.R. MODICA»  
 Riga 82 «CATANZARO ROSSANO T. ROSSANO»  
 Riga 83 «CATANZARO ROSSANO P.R. ROSSANO»  
 Riga 95 «FIRENZE MONTEPULCIANO T. MONTEPULCIANO»  
 Riga 96 «FIRENZE MONTEPULCIANO P.R. MONTEPULCIANO»  
 Riga 101 «GENOVA CHIAVARI T. CHIAVARI»  
 Riga 102 «GENOVA CHIAVARI P.R. CHIAVARI»  
 Riga 106 «GENOVA SANREMO T. SANREMO»  
 Riga 108 «GENOVA SANREMO P.R. SANREMO»  
 Riga 110 «L'AQUILA AVEZZANO T. AVEZZANO»  
 Riga 111 «L'AQUILA AVEZZANO P.R. AVEZZANO»  
 Riga 113 «L'AQUILA LANCIANO T. LANCIANO»  
 Riga 115 «L'AQUILA LANCIANO P.R. LANCIANO»  
 Riga 118 «L'AQUILA SULMONA T. SULMONA»  
 Riga 119 «L'AQUILA SULMONA P.R. SULMONA»  
 Riga 122 «L'AQUILA VASTO T. VASTO»  
 Riga 123 «L'AQUILA VASTO P.R. VASTO»  
 Riga 139 «MESSINA MISTRETTA T. MISTRETTA»  
 Riga 140 «MESSINA MISTRETTA P.R. MISTRETTA»  
 Riga 153 «MILANO VIGEVANO T. VIGEVANO»  
 Riga 155 «MILANO VIGEVANO P.R. VIGEVANO»  
 Riga 156 «MILANO VOGHERA T. VOGHERA»  
 Riga 157 «MILANO VOGHERA P.R. VOGHERA»  
 Riga 158 «NAPOLI ARIANO IRPINO T. ARIANO IRPINO»  
 Riga 159 «NAPOLI ARIANO IRPINO P.R. ARIANO IRPINO»  
 Riga 177 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI T. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»  
 Riga 178 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI P.R. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»  
 Riga 195 «PERUGIA ORVIETO T. ORVIETO»  
 Riga 196 «PERUGIA ORVIETO P.R. ORVIETO»  
 Riga 203 «POTENZA MELFI T. MELFI»  
 Riga 204 «POTENZA MELFI P.R. MELFI»  
 Riga 224 «SALERNO SALA CONSILINA T. SALA CONSILINA»  
 Riga 226 «SALERNO SALA CONSILINA P.R. SALA CONSILINA»  
 Riga 239 «TORINO ACQUI TERME T. ACQUI TERME»  
 Riga 240 «TORINO ACQUI TERME P.R. ACQUI TERME»  
 Riga 241 «TORINO ALBA T. ALBA»  
 Riga 243 «TORINO ALBA P.R. ALBA»  
 Riga 245 «TORINO CASALE MONFERRATO T. CASALE MONFERRATO»  
 Riga 246 «TORINO CASALE MONFERRATO P.R. CASALE MONFERRATO»  
 Riga 247 «TORINO MONDOVI' T. MONDOVI'»  
 Riga 248 «TORINO MONDOVI' P.R. MONDOVI'»  
 Riga 250 «TORINO PINEROLO T. PINEROLO»  
 Riga 251 «TORINO PINEROLO P.R. PINEROLO»  
 Riga 252 «TORINO SALUZZO T. SALUZZO»  
 Riga 253 «TORINO SALUZZO P.R. SALUZZO»

Riga 258 «TORINO TORTONA T. TORTONA»

Riga 259 «TORINO TORTONA P.R. TORTONA»

Riga 268 «TRIESTE TOLMEZZO T. TOLMEZZO»

Riga 269 «TRIESTE TOLMEZZO P.R. TOLMEZZO»

Riga 272 «VENEZIA BASSANO DEL GRAPPA T. BASSANO DEL GRAPPA»

Riga 273 «VENEZIA BASSANO DEL GRAPPA P.R. BASSANO DEL GRAPPA», giudizio iscritto al n. 160 del registro ammissibilità *referendum*; dell'art. 1, comma 1, rubricato "Riduzione degli uffici giudiziari ordinari", del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al decreto e, quindi, limitatamente alle seguenti parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; della Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle seguenti righe e, per ciascuna di esse, alle seguenti parole tra virgolette, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località:

Riga 7 «ANCONA CAMERINO T. CAMERINO»

Riga 8 «ANCONA CAMERINO P.R. CAMERINO»

Riga 23 «BARI LUCERA T. LUCERA»

Riga 26 «BARI LUCERA P.R. LUCERA»

Riga 52 «BRESCIA CREMA T. CREMA»

Riga 53 «BRESCIA CREMA. P.R. CREMA»

Riga 60 «CALTANISSETTA NICOSIA. T. NICOSIA»

Riga 61 «CALTANISSETTA NICOSIA. P.R. NICOSIA»

Riga 71 «CATANIA MODICA T. MODICA»

Riga 72 «CATANIA MODICA P.R. MODICA»

Riga 82 «CATANZARO ROSSANO T. ROSSANO»

Riga 83 «CATANZARO ROSSANO P.R. ROSSANO»

Riga 95 «FIRENZE MONTEPULCIANO T. MONTEPULCIANO»

Riga 96 «FIRENZE MONTEPULCIANO P.R. MONTEPULCIANO»

Riga 101 «GENOVA CHIAVARI T. CHIAVARI»

Riga 102 «GENOVA CHIAVARI P.R. CHIAVARI»

Riga 106 «GENOVA SANREMO T. SANREMO»

Riga 108 «GENOVA SANREMO P.R. SANREMO»

Riga 110 «L'AQUILA AVEZZANO T. AVEZZANO»

Riga 111 «L'AQUILA AVEZZANO P.R. AVEZZANO»

Riga 113 «L'AQUILA LANCIANO T. LANCIANO»

Riga 115 «L'AQUILA LANCIANO P.R. LANCIANO»

Riga 118 «L'AQUILA SULMONA T. SULMONA»

Riga 119 «L'AQUILA SULMONA P.R. SULMONA»

Riga 122 «L'AQUILA VASTO T. VASTO»

Riga 123 «L'AQUILA VASTO P.R. VASTO»

Riga 139 «MESSINA MISTRETTA T. MISTRETTA»

Riga 140 «MESSINA MISTRETTA P.R. MISTRETTA»

Riga 153 «MILANO VIGEVANO T. VIGEVANO»

Riga 155 «MILANO VIGEVANO P.R. VIGEVANO»

Riga 156 «MILANO VOGHERA T. VOGHERA»

Riga 157 «MILANO VOGHERA P.R. VOGHERA»

Riga 158 «NAPOLI ARIANO IRPINO T. ARIANO IRPINO»  
 Riga 159 «NAPOLI ARIANO IRPINO P.R. ARIANO IRPINO»  
 Riga 177 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI T. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»  
 Riga 178 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI P.R. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»  
 Riga 195 «PERUGIA ORVIETO T. ORVIETO»  
 Riga 196 «PERUGIA ORVIETO P.R. ORVIETO»  
 Riga 203 «POTENZA MELFI T. MELFI»  
 Riga 204 «POTENZA MELFI P.R. MELFI»  
 Riga 224 «SALERNO SALA CONSILINA T. SALA CONSILINA»  
 Riga 226 «SALERNO SALA CONSILINA P.R. SALA CONSILINA»  
 Riga 239 «TORINO ACQUI TERME T. ACQUI TERME»  
 Riga 240 «TORINO ACQUI TERME P.R. ACQUI TERME»  
 Riga 241 «TORINO ALBA T. ALBA»  
 Riga 243 «TORINO ALBA P.R. ALBA»  
 Riga 245 «TORINO CASALE MONFERRATO T. CASALE MONFERRATO»  
 Riga 246 «TORINO CASALE MONFERRATO P.R. CASALE MONFERRATO»  
 Riga 247 «TORINO MONDOVI' T. MONDOVI'»  
 Riga 248 «TORINO MONDOVI' P.R. MONDOVI'»  
 Riga 250 «TORINO PINEROLO T. PINEROLO»  
 Riga 251 «TORINO PINEROLO P.R. PINEROLO»  
 Riga 252 «TORINO SALUZZO T. SALUZZO»  
 Riga 253 «TORINO SALUZZO P.R. SALUZZO»  
 Riga 258 «TORINO TORTONA T. TORTONA»  
 Riga 259 «TORINO TORTONA P.R. TORTONA»  
 Riga 268 «TRIESTE TOLMEZZO T. TOLMEZZO»  
 Riga 269 «TRIESTE TOLMEZZO P.R. TOLMEZZO»  
 Riga 272 «VENEZIA BASSANO DEL GRAPPA T. BASSANO DEL GRAPPA»  
 Riga 273 «VENEZIA BASSANO DEL GRAPPA P.R. BASSANO DEL GRAPPA»;

dell'art. 1, comma 3, rubricato "Modifiche al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155", del d.lgs. n. 14 del 2014, nonché dell'Allegato II (Tabella A del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12) del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui, hanno sostituito la Tabella A del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei Tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera, giudizio iscritto al n. 161 del registro ammissibilità *referendum*.

Viste le ordinanze del 4 dicembre 2014, con le quali l'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi a legge le richieste;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Enrico Follieri per l'Ordine circondariale degli avvocati di Lucera e per il Comitato per la difesa della Legalità in Capitanata, Marco Lombardi per l'Associazione "Comitato Ostia", Mario Petrella per l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Avezzano e della Marsica, per l'Ordine degli avvocati di Avezzano e per il Comitato pro *referendum* sulla geografia giudiziaria, Mario Petrella e Angelo Errico Romiti per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Puglia, Rosanna Panariello per il delegato del Consiglio regionale della Regione Campania, Salvatore Cordaro in proprio e nella qualità di delegato del

Consiglio regionale della Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

*Considerato in diritto*

1.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di tre richieste di *referendum* abrogativo popolare aventi ad oggetto alcune disposizioni, o frammenti di disposizioni, dei decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), entrambi adottati in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, «per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari» (così il titolo della legge).

Per quanto qui interessa – e salvo quanto si preciserà con specifico riguardo all'oggetto di ciascuno dei tre quesiti referendari – vengono in particolare in rilievo, anzitutto, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 (articolo rubricato “Riduzione degli uffici giudiziari ordinari”), come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, e la Tabella A allegata allo stesso d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014. L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 ha previsto, in particolare, la soppressione di alcuni uffici giudiziari ordinari, specificamente, dei tribunali ordinari, delle sezioni distaccate e delle procure della Repubblica indicati nella tabella A allegata allo stesso d.lgs. n. 155 («1. Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al presente decreto»). Come risulta dalla lettura dell'elenco contenuto in detta tabella A, la soppressione ha riguardato trenta tribunali, le corrispondenti procure della Repubblica, nonché duecentoventi sezioni distaccate di tribunali ordinari, cioè, con riguardo a queste ultime, la totalità delle sedi distaccate di tribunale.

Oltre all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 ed alla Tabella A ad esso allegata, vengono poi in rilievo – limitatamente al 3° quesito referendario – l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 14 del 2014 e l'Allegato II al medesimo decreto, i quali hanno sostituito la Tabella A allegata al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario). Si tratta, in questo caso, non della tabella che elenca gli uffici giudiziari soppressi, ma di quella contenente l'elenco degli uffici giudiziari italiani – in particolare, dei tribunali, suddivisi per Corte d'appello, con la definizione, tramite l'indicazione dei comuni che ne fanno parte, del relativo circondario – cioè la cosiddetta geografia giudiziaria. La sostituzione di tale tabella, già operata dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 155 del 2012 e dall'Allegato 1 allo stesso decreto, è derivata dall'evidente necessità di adeguare la geografia giudiziaria al sopra menzionato intervento di soppressione di uffici giudiziari.

2.– Poiché le tre richieste di *referendum* concernono i medesimi atti aventi valore di legge e perseguono un fine, almeno in parte, coincidente, i giudizi di ammissibilità delle stesse devono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di dare corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* e dal Governo ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (*ex plurimis*: sentenze n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

4.– Le tre richieste di abrogazione referendaria hanno, rispettivamente, i seguenti oggetti.

4.1.– Oggetto del 1° quesito referendario sono: a) il comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014; b) la Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014.

Con tale quesito i presentatori chiedono l'abrogazione integrale delle disposizioni menzionate e, perciò, considerato il contenuto delle stesse, l'abrogazione della soppressione di tutti gli uffici giudiziari da esse aboliti, cioè dei trenta tribunali ordinari, delle corrispondenti procure della Repubblica e delle duecentoventi sezioni distaccate di tribunali ordinari indicati nella citata Tabella A.

4.2.– Oggetto del 2° quesito referendario sono: a) lo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al medesimo decreto e, quindi, limitatamente alle parole: «i tribunali ordinari,» e «le procure della Repubblica»; b) la stessa Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle righe – e, per ciascuna di esse, alle parole, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località – che menzionano tribunali e procure della Repubblica.

Il 2° quesito concerne quindi le stesse disposizioni oggetto del 1° quesito, con la differenza, però, che i presentatori non ne chiedono l'abrogazione integrale ma delle sole parole (per l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012) e righe (per la Tabella A allegata al medesimo decreto) relative ai tribunali ordinari ed alle (corrispondenti) procure della Repubblica. Con tale quesito, perciò, diversamente dal 1°, non viene richiesta l'abrogazione della soppressione delle duecentoventi sezioni distaccate di tribunale.

4.3.– Oggetto del 3° quesito referendario sono: a) lo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al medesimo decreto e, quindi, limitatamente alle parole: «i tribunali ordinari,» e «le procure della Repubblica»; b) la stessa Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle righe – e, per ciascuna di esse, alle parole, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località – che menzionano tribunali e procure della Repubblica; c) il comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 («3. Al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, la tabella A è sostituita dalla tabella di cui all'allegato II»), nonché l'Allegato II (Tabella A del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) del medesimo d.lgs. n. 14 del 2014, «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera».

Il 3° quesito riguarda, quindi, gli stessi frammenti di disposizioni oggetto del 2° quesito, dal quale si differenzia, tuttavia, per il fatto che esso concerne anche le disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2014 con le quali è stata disposta la sostituzione della Tabella A allegata al regio decreto n. 12 del 1941, cioè della tabella contenente la cosiddetta geografia giudiziaria. Di tali ultime disposizioni, i presentatori non chiedono, peraltro, l'abrogazione integrale, ma solo «nella parte in cui hanno

sostituito la tabella A del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali» soppressi con le prime due disposizioni oggetto del *referendum*. Tale richiesta, nella denominazione attribuita dall'Ufficio centrale per il *referendum* al fine di rendere più agevole l'identificazione dell'oggetto del quesito, è stata indicata come relativa alla «eliminazione della mancata previsione nell'ordinamento giudiziario dei circondari dei tribunali soppressi».

5.– Le tre richieste di *referendum* sono inammissibili perché sono dirette allo scopo della reviviscenza, in tutto (1° quesito) o in parte (2° e 3° quesito), delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché di quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali soppressi – e, quindi, al ripristino dei detti uffici e circondari – scopo che non può essere conseguito mediante lo strumento referendario.

5.1.– A tale riguardo, occorre preliminarmente ricordare che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo [...] del *referendum* va desunto [...] esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori» (sentenza n. 24 del 2011).

5.2.– Tanto premesso, risulta palese come le tre richieste di abrogazione per via referendaria, totale (1° quesito) o parziale (2° e 3° quesito), delle disposizioni che hanno soppresso gli uffici giudiziari elencati nella Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014 (comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dal d.lgs. n. 14 del 2014 e, appunto, la menzionata Tabella A) mirino intrinsecamente – ancorché tale scopo non sia in esse espressamente indicato – a restituire efficacia alle disposizioni, ormai abrogate, che quegli uffici prevedevano, ripristinando, così, gli stessi.

In proposito, va osservato che il comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012 e la connessa Tabella A costituiscono delle disposizioni meramente abrogative: prevedere, nel citato comma 1, che gli uffici giudiziari di cui alla detta tabella «Sono soppressi» equivale infatti, in tutta evidenza, a disporre l'abrogazione delle disposizioni che quegli uffici prevedevano. Ciò premesso, deve ulteriormente rimarcarsi, sul piano generale, come l'unico significato attribuibile all'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa, che si limiti, pertanto, a prevedere che un'altra disposizione è abrogata, sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione, di stabilire, cioè, che ciò che era stato abrogato non è più abrogato e che, quindi, viene ripristinato, tornando ad essere efficace. Ne consegue, dunque, che, come si è anticipato, alle tre richieste referendarie di abrogazione, integrale o parziale, delle disposizioni che hanno soppresso gli uffici giudiziari di cui alla Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012 non può attribuirsi altro significato e, quindi, altro scopo, che quello di restituire efficacia alle disposizioni, abrogate con la detta soppressione, che quegli uffici prevedevano.

L'intento della reviviscenza della normativa precedente è ulteriormente ravvisabile, nel 3° quesito, nella parte in cui esso ha ad oggetto l'abrogazione parziale del comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e dell'Allegato II al medesimo decreto. Risulta, infatti, manifesto, come l'intrinseca finalità di tale richiesta di abrogazione delle disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2014, che hanno sostituito la Tabella A del regio decreto n. 12 del 1941, «limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali» soppressi (dalle altre due disposizioni oggetto del 3° quesito), vada ravvisata nell'intento di fare “rivivere” le disposizioni dell'ordinamento giudiziario, sostituite dal comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e dall'Allegato II allo stesso decreto, che quei circondari prevedevano.

Deve, del resto, osservarsi – fermo restando quanto si è sopra rammentato in ordine al carattere non decisivo delle dichiarazioni dei promotori ai fini dell'individuazione della *ratio* del *referendum* – come l'indicato scopo delle tre richieste referendarie di restituire efficacia alle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e stabilivano i circondari dei tribunali aboliti trovi

conferma in quanto dichiarato dai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Puglia nelle memorie da essi depositate, là dove si afferma che «In buona sostanza, [...] le Regioni proponenti vogliono che il popolo sia chiamato a rimuovere l'incompatibilità creata dalla nuova normativa in modo che sia eliminato il blocco all'efficacia della precedente normativa».

5.3.– L'individuato scopo, insito nelle tre richieste di *referendum*, della reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti non è, tuttavia, come si è detto, conseguibile mediante lo strumento referendario.

In tale senso, è sufficiente fare riferimento all'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale ha ripetutamente affermato, da ultimo con la sentenza n. 12 del 2014 – pronunciata nel giudizio di ammissibilità di una richiesta di *referendum* avente ad oggetto l'abrogazione, tra l'altro, proprio del d.lgs. n. 155 del 2012 (nel suo intero testo) – 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 già state espunte dall'ordinamento (sentenza n. 28 del 2011)». Nello stesso senso si erano già espresse, oltre alla richiamata sentenza n. 28 del 2011, anche le sentenze n. 13 del 2012 e n. 24 del 2011, nonché, sia pure implicitamente, le sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997.

A una diversa conclusione non si potrebbe pervenire in ragione del fatto che le richieste referendarie esprimono proprio un chiaro intento (in tutto o in parte) oppositivo alla soppressione degli uffici giudiziari di cui alla Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012. Nella citata sentenza n. 13 del 2012, questa Corte ha infatti chiarito che «La volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate [...] non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo [...] e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa (sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, [...] il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e “surrettiziamente propositivo” (sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può “introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento” (sentenza n. 36 del 1997)»; argomenti che portarono la Corte a ritenere che il quesito sottoposto, «per l'effetto [di reviviscenza] che intende produrre, ha natura deliberativa». Tale carattere connota, in effetti, anche le tre richieste referendarie in esame in quanto esse mirano non alla mera demolizione di una normativa ma ad introdurre una determinata disciplina della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, tra le tante possibili, segnatamente quella anteriore alle soppressioni di uffici previste dalle disposizioni delle quali è richiesta l'abrogazione.

5.4.– L'impossibilità di conseguire lo scopo, incorporato nei quesiti, della reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi nonché (3° quesito) di quelle che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti comporta, inoltre, che verrebbe sottoposta ai cittadini una scelta inidonea a raggiungere realmente gli effetti annunciati e, quindi, un'erronea prospettiva ed una falsa alternativa, ciò che determinerebbe l'impossibilità di una corretta espressione del voto popolare (sentenze n. 36 e n. 43 del 2000).

5.5.– In conclusione, deve ribadirsi l'inammissibilità delle tre richieste di *referendum* popolare attesa l'inidoneità dello strumento referendario a raggiungere il fine, insito nei relativi quesiti, di fare “rivivere”, in tutto o in parte, le disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti.

6.– La terza richiesta referendaria è inammissibile anche perché, là dove ha ad oggetto il comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e l'Allegato II allo stesso decreto «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala

Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera» non indica il testo letterale delle parti delle dette disposizioni delle quali è proposta l'abrogazione – come è invece richiesto dall'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 – ma soltanto significati normativi, da queste espressi, oggetto della richiesta abrogativa.

Tale circostanza, la quale comporta che, pure nel caso di accoglimento della proposta referendaria, resterebbero interamente vigenti le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione, è tale da pregiudicare la stessa chiarezza del quesito, necessaria al fine di garantire il libero esercizio del diritto di voto.

7.– Le censure di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le richieste di *referendum* popolare – dichiarate legittime, con ordinanze del 4 dicembre 2014, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione – per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del comma 1 dell'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n.14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), della connessa Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, e del comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nonché dell'Allegato II al medesimo d.lgs. n. 14 del 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2015.

### 2.3. Sentenza n. 6/2015

**Referendum abrogativo – Trattamenti pensionistici – Quesito riguardante una disposizione avente un complessivo contenuto di legge di bilancio – Tipologia di legge espressamente sottratta all’istituto del referendum abrogativo – Quesito riguardante una disposizione che investe una pluralità di fattispecie differenziate – Palese carenza di omogeneità – Inammissibilità della richiesta.**

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 24 (Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, giudizio iscritto al n. 162 del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza dell’11 dicembre 2014, con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 20 gennaio 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Andrea Manzi e Luca Antonini per Calderoli Roberto, Candiani Stefano, Centinaio Gian Marco e Munerato Emanuela nella qualità di rappresentanti del Comitato promotore Lega Nord e l’avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull’ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (da ora, più semplicemente d.l. n. 201 del 2011): richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell’11 dicembre 2014, dall’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, che ha modificato il correlativo quesito, con attribuzione del seguente titolo: «Abrogazione delle disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di cui all’art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito dalla legge n. 214 del 2011)».

2.– Il citato art. 24 aggrega, nei commi da 1 a 31-*bis*, di cui si compone, una variegata serie di «disposizioni in materia di trattamenti pensionistici» relativa ai settori del lavoro sia pubblico che privato, sia subordinato che autonomo e dei liberi professionisti; e che attengono sia alla “nuova” pensione di vecchiaia che a quella “anticipata” (sostitutiva della precedente pensione di anzianità); contengono misure concernenti la contribuzione di solidarietà e il blocco della perequazione automatica delle pensioni; prevedono anche l’istituzione di un «Fondo per il finanziamento di

interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne» (comma 27) e disciplinano la tassazione delle indennità di fine rapporto e di quelle in favore di amministratori di società di capitali (comma 31).

3.– La richiesta in esame è inammissibile per motivi che attengono sia alla natura della normativa che si intende abrogare, sia alla struttura del quesito.

3.1.– In relazione al primo profilo – anche a prescindere dalla natura tributaria, ostativa alla sottoponibilità a *referendum* ex art. 75 Cost., della su citata disposizione, di cui al comma 31, inserita all'interno dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, considerato come aggregato unitario e indiviso dalla richiesta abrogativa – rileva il divieto di ammissibilità del referendum abrogativo di leggi di bilancio, di cui al medesimo precetto costituzionale, riferibile al complessivo contenuto disciplinatorio del predetto art. 24.

3.1.1.– Al riguardo, questa Corte – sulla premessa che la interpretazione letterale delle cause di inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 Cost. deve essere integrata «da una interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al *referendum* disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (sentenza n. 16 del 1978) – ha già avuto modo di precisare, con riguardo alla categoria, in particolare, delle «leggi di bilancio», che – se non possono, agli effetti del divieto *sub* art. 75 Cost., a questa equipararsi «le innumerevoli leggi di spesa» (sentenza n. 16 del 1978), ancorché (e per il solo fatto che) perseguano obiettivi di «contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 12 del 2014) – sono, viceversa, a detta categoria riconducibili quelle leggi che «presentino “effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività” delle leggi di bilancio, da essere sottratte a *referendum*, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa». Con l'ulteriore puntualizzazione che un tale «stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario» (sentenza n. 2 del 1994), in modo da rientrare nella «manovra di bilancio» (sentenza n. 35 del 1985).

3.1.2.– In applicazione di tali principi, sono già state ritenute inammissibili due richieste di *referendum* relative al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, recante «Norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della L. 23 ottobre 1992, n. 421», in ragione, appunto, del ravvisato stretto collegamento, «nel tempo», degli effetti del suddetto atto legislativo «all'ambito di operatività delle leggi di bilancio», anche in correlazione alla sua specifica finalità di «stabilizzazione del sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso» (sentenza n. 2 del 1994).

La difesa dei promotori ha, a tal riguardo, sostenuto che lo «stretto collegamento» con l'ambito di operatività della legge di bilancio – ravvisato dalla ricordata sentenza n. 2 del 1994 rispetto alla disciplina pensionistica di cui al decreto legislativo n. 503 del 1992 – non possa essere, però, analogamente individuato nella norma oggetto dell'attuale richiesta referendaria. E ciò perché si tratterebbe, in questo caso, di «un intervento straordinario, annunciato ed adottato quasi in contemporanea», con un decreto-legge, «e non di un intervento strutturato nell'ambito di una legge di delega e preannunciato nei documenti di programmazione finanziaria», «come invece era accaduto per il d.lgs. n. 503 del 1992».

La stessa difesa – dopo aver sottolineato «come la legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) sia stata promulgata oltre venti giorni prima dell'adozione (6 dicembre) del decreto-legge n. 201 del 2011» – ha poi ancora sostenuto che ciò sia «dirimente» al fine di «escludere che il suddetto decreto-legge possa ritenersi collegato in modo genetico e funzionale con quelle leggi di bilancio per le quali l'art. 75 della Costituzione esclude il *referendum*».

3.1.3. – L'argomento non è fondato.

Il «collegamento» alla legge di bilancio, agli effetti della inammissibilità del *referendum*, ben può, infatti, riferirsi anche a provvedimenti a detta legge successivi, ove formalmente e sostanzialmente correttivi o integrativi della stessa, che si rendano necessari per l'equilibrio della manovra finanziaria.

Questa evenienza è espressamente prevista e disciplinata dalla disposizione di cui al comma 6 dell'art. 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), come introdotta dall'art. 2, comma 3, della legge 7 aprile 2011, n. 39 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), in vigore dal 13 aprile successivo, la quale prevede che, in tal caso, «il Governo [...] trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica [...] gli interventi correttivi che si prevede di adottare».

Come noto, la riferita procedura è stata applicata, per la prima volta, proprio con riguardo al d.l. n. 201 del 2011.

Nella Relazione al Parlamento, presentata il 4 dicembre 2011, il Governo evidenziava come – in ragione delle recenti tensioni sui mercati finanziari – «per mantenere gli impegni assunti in sede europea» si rendesse, appunto, necessaria una manovra correttiva [della precedente legge n. 183 del 12 novembre 2011] equivalente a circa l'1,3 per cento del Prodotto interno lordo – incidente, per una parte rilevante sul settore previdenziale – ed espressamente qualificava tale intervento come «collegato» alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2012-2014.

Ed è in ragione di ciò che, in sede di esame (per la conversione in legge) del d.l. n. 201 del 2011, è stata applicata la disposizione di cui all'art. 123-bis, comma 3-bis, del Regolamento della Camera, relativa al regime di ammissibilità delle proposte emendative di provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica (Intervento del Presidente Giorgetti, in Commissioni Riunite V e VI, seduta dell'8 dicembre 2011 – Atti Camera n. 4829, XVI Legislatura). E, anche in sede di discussione e approvazione in Senato (651<sup>a</sup> Seduta, 22 dicembre 2011), il disegno di legge n. 3066, di conversione del d.l. n. 201 del 2011, è stato espressamente qualificato come «Collegato alla manovra finanziaria».

Il collegamento della norma che si intende sottoporre a *referendum* con la legge di bilancio è ulteriormente, ed inequivocabilmente, del resto, dimostrato dal fatto che la disposizione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 2011 (in materia di trattamenti pensionistici e, segnatamente, sull'elevazione del requisito anagrafico ad anni 67 per chi matura il diritto al pensionamento dall'anno 2026), è stata abrogata proprio dal comma 9 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, che, pertanto, è venuto ad incidere su un aggregato, importante, della manovra di bilancio, con evidenti prospettive di ampliare l'orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa (anticipando la progressione in avanti del requisito anagrafico).

In definitiva, proprio gli evidenziati profili di contenuto e procedurali, che sostanziano la portata dell'art. 24 e ne hanno caratterizzato l'origine, rendono immediatamente percepibile la differenza di piani sui quali si collocano l'anzidetta disposizione oggetto del quesito referendario ed una «qualunque legge» che «persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale» (sentenza n. 12 del 2014); una distanza, dunque, che, anche nel caso in esame, mantiene intatta l'esigenza di non ampliare eccessivamente l'orbita del divieto di cui all'art. 75, secondo comma, Cost.

3.2.– Ulteriore, a sua volta decisivo, motivo di inammissibilità della odierna richiesta di *referendum* è costituito dalla palese carenza di omogeneità del quesito. Ciò che, nella loro memoria, i promotori neppure hanno contestato, insistendo, invece, sui molteplici aspetti di criticità che paleserebbe la disciplina recata dall'art. 24 e, tra questi, in particolare quello della sua incidenza pregiudizievole su una estesa platea di destinatari; censure, queste, che, come tali, non possono però radicare alcun scrutinio in questa sede, giacché estranee all'ambito oggettivo del presente giudizio di ammissibilità ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 1953.

La richiesta in esame – proponendosi di sottoporre ad abrogazione in modo indistinto l'intero art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 – investe, infatti, all'interno della stessa (di per sé) ampia e variegata materia dei «trattamenti pensionistici», una pluralità di fattispecie differenziate, sia in relazione alle forme di pensione (stante l'autonomia disciplinatoria della «pensione di anzianità» rispetto a quella, cosiddetta ora, «anticipata»), sia con riguardo alla pluralità delle categorie di soggetti interessati (lavoratori pubblici, privati, subordinati, autonomi, liberi professionisti), cui corrispondono non uniformi regimi previdenziali; e coinvolge, altresì, disposizioni normative che attengono alle aliquote contributive dei soli lavoratori autonomi, alla perequazione automatica, alla contribuzione di solidarietà ed alla istituzione di un Fondo per favorire l'occupazione giovanile e delle donne, oltre ad una disposizione eccentrica ed estranea alla materia previdenziale come quella di natura tributaria sulla tassazione anche dei compensi degli amministratori di società di capitali.

Si tratta, dunque, nella specie di un “aggregato indivisibile di norme”, tale che «l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e disposizioni diverse» (sentenza n. 12 del 2014), con conseguente compressione della propria libertà di convincimento e di scelta, a presidio della quale, appunto, è posto il requisito della omogeneità del quesito, al fine di garantire l'autenticità della espressione della volontà popolare (sentenze n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 27 del 1981, *ex plurimis*).

4.– L'art. 1 della successiva legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015», nei suoi commi 113, 117, 707, 708 e 709, ha, a sua volta, inciso in senso modificativo su disposizioni (in particolare su quelle di cui al comma 10 e al comma 2) dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

Tale modifiche sono evidentemente prive di rilievo agli effetti dell'odierno giudizio di (esclusa) ammissibilità del *referendum* abrogativo del citato art. 24, anche se, *ex post*, ulteriormente confermano il collegamento della disciplina, che ne forma oggetto, con gli obiettivi e i contenuti, di lungo periodo, della manovra finanziaria.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11 dicembre 2014, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2015.

\*\*\*

Ordinanza pronunciata nella Camera di consiglio del 14 gennaio 2015 nel giudizio relativo alla richiesta di *referendum* abrogativo iscritto al n. 162 Reg. ref.

Vista l'istanza di rinvio della trattazione della richiesta di *referendum* abrogativo n. 162; *rilevato* che la notifica della data dell'odierna udienza non risulta legalmente perfezionata nei confronti del Comitato promotore.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

rinvia la trattazione del procedimento referendario alla udienza camerale del 20 gennaio 2015, ore 9,30.

## 2.4. Sentenza n. 16/2016

**Referendum abrogativo – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi – Richieste di referendum abrogativo popolare presentate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise – *Ius superveniens* modificativo delle disposizioni oggetto dei quesiti referendari – Ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che dichiara preclusa la consultazione popolare – Estinzione del giudizio.**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), delle richieste di *referendum* popolare per l'abrogazione: dell'art. 38, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, limitatamente alle seguenti parole: «Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese,»; «rivestono carattere di interesse strategico e»; «urgenti ed indifferibili»; «indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi, conformemente al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità», giudizio iscritto al n. 163 del registro ammissibilità *referendum*; dell'art. 38, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), introdotto in sede di conversione dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, come modificato dall'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), limitatamente alle parole: «, per le attività sulla terraferma,»; «In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione.», giudizio iscritto al n. 164 del registro ammissibilità *referendum*; dell'art. 38, comma 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, limitatamente alle seguenti parole: «prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca»; «prorogabile per una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile», giudizio iscritto al n. 165 del registro ammissibilità *referendum*; dell'art. 57, comma 3-bis, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5

(Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, come modificato dall'art. 1, comma 552, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), limitatamente alle seguenti parole: «con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché», giudizio iscritto al n. 166 del registro *referendum* e dell'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), introdotto dall'art. 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, limitatamente alle seguenti parole: «7 e», giudizio iscritto al n. 167 del registro ammissibilità *referendum*.

Viste le ordinanze del 26 novembre 2015, con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi a legge le richieste referendarie, e del 7 gennaio 2016, con la quale lo stesso organo ha dichiarato che non hanno più corso le operazioni concernenti le presenti richieste referendarie, ai sensi dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo);

udito nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Stelio Mangiameli per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, Stefania Valeri per il delegato del Consiglio regionale dell'Abruzzo e per la Regione Abruzzo e gli avvocati dello Stato Andrea Fedeli e Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.– La Corte era stata chiamata, prima della pronuncia dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 7 gennaio 2016, a pronunciarsi sull'ammissibilità di cinque richieste di *referendum* abrogativo popolare presentate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, dichiarate legittime dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione con ordinanza del 26 novembre 2015 ed aventi ad oggetto alcuni frammenti di disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) – convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 – del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) – convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35 – e della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

Le cinque richieste di *referendum*, articolate secondo le modalità precedentemente descritte, perseguono finalità, almeno in parte, coincidenti, per cui i giudizi di ammissibilità delle stesse devono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016, è stato dato corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise e dal Governo ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo). Tuttavia il delegato del Consiglio regionale della Regione Abruzzo, con mandato in calce alla memoria

individualmente presentata, ha sostituito il precedente difensore che ha svolto deduzioni in senso satisfattivo circa le modifiche legislative introdotte dalla legge di stabilità 2016.

Il difensore delle Regioni ricorrenti in prossimità dell'udienza in camera di consiglio ha depositato due memorie: con la prima ha sollecitato questa Corte a sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), di abrogazione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, in modo da determinarne, in caso di accoglimento, la reviviscenza e consentire, previa pronuncia di ammissibilità, lo svolgimento delle operazioni referendarie relativamente al secondo quesito; con la seconda, in riferimento al terzo quesito, si è riservato la proposizione del conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 7 gennaio 2016.

Tuttavia, in sede di discussione, ha chiesto la cancellazione dal ruolo dei giudizi di ammissibilità delle cinque richieste referendarie in ragione della decisione del predetto Ufficio di non dare più corso alle operazioni che le concernono.

3.– A seguito delle modifiche apportate alle disposizioni oggetto dei quesiti dall'art. 1, commi 240, 241 e 242, della legge n. 208 del 2015, l'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza del 7 gennaio 2016, ha dichiarato, per quanto di interesse nel presente giudizio, che «non hanno più corso le operazioni relative alle cinque richieste referendarie di cui in premessa».

Da ciò consegue che questa Corte «non ha [più] alcuno spazio per interloquire essendo suo compito esclusivo quello di valutare l'ammissibilità o meno dei quesiti quali ad essa pervengono dal suddetto Ufficio centrale» (sentenza n. 16 del 1997), rimanendo impregiudicata la possibilità di essere eventualmente adita con ricorso per conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*.

Infatti, l'Ufficio centrale per il *referendum* è chiamato a valutare «se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva», mentre al giudice costituzionale compete solo di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità «quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo» (sentenza n. 68 del 1978), possibilità che, con riferimento alle cinque richieste referendarie in esame, è venuta meno a seguito della seconda decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum*.

Alla luce delle esposte enunciazioni, non può nemmeno essere presa in esame la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015, formulata nella memoria depositata in prossimità della camera di consiglio dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Veneto, a prescindere dalla successiva richiesta del difensore di cancellazione dal ruolo.

4.– Deve dunque essere dichiarata l'estinzione del giudizio di ammissibilità delle cinque richieste referendarie, essendone venuto meno l'oggetto.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara estinto il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, dell'art. 38, commi 1, 1-*bis* e 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164; dell'art. 57, comma 3-*bis*, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito,

con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35 e dell'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 2016.

## 2.5. Sentenza n. 17/2016

**Referendum abrogativo – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi – Divieto di attività in zone di mare entro dodici miglia marine – Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati – Previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento – Richieste di referendum abrogativo popolare, presentate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, limitatamente alle seguenti parole: “per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale” – *Ius superveniens* che non modifica il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria – Trasferimento del quesito referendario.**

**Referendum abrogativo – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi – Divieto di attività in zone di mare entro dodici miglia marine – Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati – Previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento – Richieste di referendum abrogativo popolare, presentate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, limitatamente alle seguenti parole: “per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale” – Quesito che non riguarda le materie espressamente escluse, non ha contenuto propositivo, si presenta come unitario ed univoco e possiede i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità – Ammissibilità della richiesta.**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale) della richiesta di referendum popolare per l’abrogazione del comma 17, terzo periodo, dell’art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 239 dell’art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), limitatamente alle seguenti parole: «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale», giudizio iscritto al n. 168 del registro *referendum*.

Viste le ordinanze del 26 novembre 2015, con la quale l’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta originaria e del 7 gennaio 2016 con la quale lo stesso Ufficio centrale ha riformulato il quesito e la denominazione;

udito nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Stelio Mangiameli per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, Stefania Valeri per il delegato del Consiglio regionale della Regione Abruzzo e per la Regione Abruzzo e gli avvocati dello Stato Andrea Fedeli e Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

*Considerato in diritto*

1.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016, questa Corte ha disposto di dare corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, e dalla Regione Abruzzo, limitatamente alla rappresentanza del Consiglio regionale, atteso che la Giunta regionale non ha potere rappresentativo in ordine alla proposizione del *referendum* abrogativo, in ragione di quanto stabilito dall'art. 29 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.– Il presente giudizio ha ad oggetto l'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare dichiarata legittima con ordinanza del 26 novembre 2015 dell'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, e come trasferita con la successiva ordinanza del 7 gennaio 2016.

Con quest'ultima ordinanza, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha disposto che la «richiesta referendaria, concernente il comma 17 dell'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 1 dell'art. 35 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, sia trasferita sul medesimo comma 17, terzo periodo, dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituito, da ultimo, dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), con la seguente denominazione ed il seguente quesito: a) «Divieto di attività prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati. Abrogazione della previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento»; b) «Volete voi che sia abrogato l'art. 6, comma 17, terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale”, come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, limitatamente alle seguenti parole: “per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale”?».

3.– L'Ufficio centrale per il *referendum* ha ritenuto che lo *ius superveniens*, nel sostituire la disposizione oggetto della richiesta referendaria, oltre ad avere abrogato parte degli originari secondo e terzo periodo del comma 17 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, abbia introdotto una modificazione della durata dei titoli abilitativi già rilasciati, commisurandola al periodo «di vita utile del giacimento», prevedendo, quindi, una «sostanziale» proroga degli stessi ove «la vita utile del giacimento» superi la durata stabilita nel titolo.

Ha affermato, quindi, che la nuova disciplina non modifica il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria e che, pertanto, ricorre l'ipotesi di cui all'art. 39 della legge n. 352 del 1970, quale risulta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 1978.

4.– La pronuncia è in effetti coerente con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, qualora nel corso del procedimento referendario la disciplina oggetto del quesito sia modificata, spetta all'Ufficio centrale per il *referendum* accertare se l'intenzione del legislatore sia diversa rispetto alla precedente regolamentazione della materia. Difatti, se tale intenzione rimane «fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza» (citata sentenza n. 68 del 1978).

4.1.– Non possono trovare, quindi, ingresso le prospettazioni della difesa dello Stato e della Regione Abruzzo in persona del delegato effettivo del Consiglio regionale relative al trasferimento del quesito referendario, che esulano dal giudizio di ammissibilità.

5.– A questa Corte compete verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria. Si può ricordare, in proposito, che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo [...] del *referendum* va desunto [...] esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 24 del 2011).

Va, inoltre, richiamata l'importanza che assume anche l'univocità del quesito e cioè l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo (sentenza n. 47 del 1991), dovendosi dalle stesse norme di cui si propone l'abrogazione trarre con chiarezza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978), un criterio ispiratore fundamentalmente comune o un principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale (citata sentenza n. 47 del 1991, sentenze n. 65, n. 64 e n. 63 del 1990; n. 28, n. 26 e n. 22 del 1981).

6.– Non si ritiene che vi sono tali ragioni di inammissibilità, né, in particolare, che sono fondate le contrarie prospettazioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.– Il quesito referendario, anzitutto, non comporta l'introduzione di una nuova e diversa disciplina. Esso infatti produce un effetto di mera abrogazione della disposizione oggetto del quesito riformulato, in vista del chiaro ed univoco risultato di non consentire che il divieto stabilito nelle zone di mare in questione incontri deroghe ulteriori quanto alla durata dei titoli abilitativi già rilasciati.

6.2.– Egualmente infondato l'ulteriore rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui il quesito sarebbe privo di coerenza in quanto, nella formulazione accolta dall'Ufficio centrale per il *referendum*, comporta anche l'abrogazione dell'inciso relativo alla salvaguardia ambientale, in contrasto con la finalità stessa del *referendum*.

Difatti, a prescindere dal problema interpretativo sollevato *ex adverso*, e secondo cui tale norma di salvaguardia sarebbe collegata alla proroga e quindi rimarrebbe comunque priva di oggetto, una volta che questa fosse abrogata, quel che conta è che la salvaguardia ambientale è oggetto di una apposita disciplina normativa, anche di origine comunitaria.

7.– Va considerato a parte, infine, il rilievo contenuto nella seconda memoria dell'Avvocatura generale dello Stato e formulato nei termini di violazione del principio di divieto di abrogazione in via referendaria di norme «costituzionalmente necessitate», in quanto il quesito, se accolto, comporterebbe la lesione del “diritto” alla proroga delle concessioni petrolifere maturato dai titolari e quindi del loro legittimo affidamento.

In realtà, al di là della formula impropriamente usata, quello che viene prospettato è un vizio di legittimità costituzionale e in quanto tale il suo esame è inammissibile in questa sede.

7.1.– Come già affermato nella sentenza n. 251 del 1975, questo giudizio, per la sua struttura articolata in più fasi consecutive ma consequenziali e funzionalmente unitarie e, per la peculiarità di tale funzione, consistente nel controllo di regolarità del procedimento di abrogazione referendaria, ha un oggetto specifico e limitato.

Esso, pertanto, non può estendersi alla valutazione della legittimità costituzionale della normativa conformata dall'eventuale accoglimento del quesito, verifica che non può che competere ai giudizi a ciò appositamente deputati.

8.– Così delimitato l'ambito del presente giudizio, il quesito referendario, nella formulazione risultante dal trasferimento operato dall'Ufficio centrale, rispetta i limiti espressamente indicati dall'art. 75 Cost. o comunque desumibili sulla base dell'interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento costituzionale. In particolare non riguarda alcuna delle materie di cui tale articolo prevede l'esclusione; non ha contenuto propositivo, si presenta come unitario ed univoco e possiede i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità.

Il quesito referendario, come trasferito dall'Ufficio centrale per il *referendum*, deve ritenersi pertanto ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare dichiarata legittima con ordinanza del 26 novembre 2015 dell'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, e come trasferita con ordinanza del 7 gennaio 2016 dello stesso Ufficio centrale per il *referendum*, per l'abrogazione del comma 17, terzo periodo, dell'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016) limitatamente alle seguenti parole: «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 2016.

## 2.6. Sentenza n. 26/2017

**Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale – Intervento dell’Avvocatura dello Stato nel giudizio sull’ammissibilità di *referendum* abrogativo – Deliberazione della relativa richiesta da parte del Consiglio dei ministri e comunicazione del suo contenuto all’Avvocatura da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio – Ritualità dell’intervento.**

***Referendum* – Controllo sull’ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo – Formulazione del quesito con la c.d. tecnica del ritaglio – Ammissibilità in sé – Limite – Inammissibilità di quesiti a carattere propositivo che, attraverso l’operazione di ritaglio, mirano a introdurre un assetto sostanzialmente nuovo, estraneo al contesto normativo.**

***Referendum* – Controllo sull’ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo – Verifica dell’univocità e omogeneità del quesito – Criteri.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo denominata “abrogazione disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi” – Non riconducibilità a materie sottratte al *referendum* – Carattere propositivo e difetto di univocità e di omogeneità del quesito – Inammissibilità della richiesta.**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella sua interezza, e dell’art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), con riferimento a:

– primo comma, limitatamente alle parole «previsti dalla legge o determinato da un motivo illecito determinante ai sensi dell’art. 1345 del codice civile»;

– quarto comma, limitatamente alle parole «per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili,» e alle parole «, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell’indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto»;

– quinto comma, nella sua interezza;

– sesto comma, limitatamente alla parola «quinto» e alle parole «, ma con attribuzione al lavoratore di un’indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei ed un massimo di dodici mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica

motivazione a tale riguardo, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti che vi è anche un difetto di giustificazione del licenziamento, nel qual caso applica, in luogo di quelle previste dal presente comma, le tutele di cui ai commi» e alle parole «, quinto o settimo»;

– settimo comma, limitatamente alle parole «che il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110, secondo comma, del codice civile. Può altresì applicare la predetta disciplina nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento» e alle parole «; nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina di cui al quinto comma. In tale ultimo caso il giudice, ai fini della determinazione dell'indennità tra il minimo e il massimo previsti, tiene conto, oltre ai criteri di cui al quinto comma, delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni. Qualora, nel corso del giudizio, sulla base della domanda formulata dal lavoratore, il licenziamento risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari, trovano applicazione le relative tutele previste dal presente articolo»;

– ottavo comma, limitatamente alle parole «in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento», alle parole «quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di» e alle parole «, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti», giudizio iscritto al n. 169 del registro referendum.

Viste l'ordinanza del 9 dicembre 2016, con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta, e la successiva ordinanza di correzione di errori materiali del 14 dicembre 2016;

udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Amos Andreoni per Camusso Susanna Lina Giulia e Baseotto Giovanni Marco Mauro nella qualità di componenti del Comitato promotore del *referendum*, e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

#### *Considerato in diritto*

1.– Preliminarmente, va esclusa l'irritualità dell'intervento, in questo giudizio, dell'Avvocatura generale dello Stato: irritualità che i promotori del *referendum* hanno prospettato per il profilo della provenienza della correlativa richiesta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Presidente di detto Consiglio, come sarebbe invece prescritto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

È vero, infatti, che – come dedotto dalla difesa dei promotori –, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera f), della richiamata legge n. 400 del 1988, «le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87», relative alla partecipazione nei giudizi di legittimità costituzionale, sono direttamente assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri, che le esercita a nome del Governo. Questa disposizione però non rileva nel presente giudizio, sia perché l'intervento dell'Avvocatura erariale è in questo caso richiesto con delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi (non già del citato art. 5 della legge n. 400 del 1988, ma) dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in materia, quindi, ricompresa nella delega generale di firma al Sottosegretario (perché non rientrante tra le ipotesi di correlativa esclusione), sia perché l'atto sottoscritto dal Sottosegretario, del quale qui si discute,

non altro è che la mera comunicazione all'Avvocatura (che al Sottosegretario comunque compete) del contenuto della delibera del Consiglio dei ministri «favorevole alla presentazione di memoria in merito alla inammissibilità del *referendum* abrogativo» in questione.

2.– La richiesta di *referendum* abrogativo, su cui questa Corte deve pronunciarsi in base all'art. 75, secondo comma, della Costituzione, riguarda il decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella sua interezza, e, integralmente o per parti, i commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento» (Statuto dei lavoratori), nel testo introdotto dall'art. 1, comma 42, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

Quest'ultima normativa ha modificato il regime di garanzia del lavoratore in caso di licenziamento individuale illegittimo, restringendo le ipotesi di tutela reale, conseguita tramite la reintegrazione nel posto di lavoro, ed espandendo invece i casi di tutela obbligatoria, affidata alla sola indennità risarcitoria (sulla cui misura la novella è altresì intervenuta).

In seguito, e con riferimento ai lavoratori assunti a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, il d.lgs. n. 23 del 2015 ha ulteriormente circoscritto le fattispecie di tutela reale, con la correlativa espansione della tutela obbligatoria.

È rimasto invece fermo che la prima si applica solo se il datore di lavoro occupa in ciascuna unità produttiva o in ciascun Comune più di quindici dipendenti, ovvero più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, e in ogni caso se occupa più di sessanta dipendenti nel complesso.

Il quesito referendario, per mezzo dell'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23 del 2015 e parziale dell'art. 18, con riferimento ai commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo, della legge n. 300 del 1970, nel testo introdotto dalla legge n. 92 del 2012, si propone, per un verso, di eliminare queste novità normative e, per l'altro, di estendere la tutela reale oltre la dimensione occupazionale del datore di lavoro appena ricordata. Difatti, incidendo con la tecnica del ritaglio sull'ottavo comma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, si otterrebbe l'effetto, in caso di esito favorevole del *referendum*, di applicare la tutela reale a qualunque datore di lavoro che occupa, complessivamente, più di cinque dipendenti, introducendo un limite minimo che non ha mai operato nel nostro ordinamento a tal fine, se non con riferimento al caso peculiare dell'imprenditore agricolo.

3.– Le norme oggetto del quesito referendario sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

4.– Occorre altresì verificare se il quesito si conforma agli ulteriori limiti di ammissibilità del *referendum* abrogativo che la giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, ha costantemente ricavato dalla Costituzione, e l'esito della verifica, come si vedrà, è negativo.

5.– Il quesito è inammissibile anzitutto a causa del suo carattere propositivo, che lo rende estraneo alla funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost.

Come si è visto, il quesito manipola il testo vigente dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 attraverso la tecnica del ritaglio, ovvero chiedendo l'abrogazione, quanto ai commi primo, quarto, sesto, settimo e ottavo, di frammenti lessicali, così da ottenere, per effetto della saldatura dei brani linguistici che permangono, un insieme di precetti normativi aventi altro contenuto rispetto a quello originario.

Questa tecnica, risolvendosi anch'essa in una abrogazione parziale della legge, non è di per sé causa di inammissibilità del quesito (*ex plurimis*, sentenza n. 28 del 2011), e anzi si rende a volte necessaria per consentire la riespansione di una compiuta disciplina già contenuta *in nuce* nel

tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999).

Altra cosa invece è la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. Ne discende che tale assetto, trovando un mero pretesto nel modo con cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale, sarebbe da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale. In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo.

Fin dalla sentenza n. 36 del 1997, infatti, è stato dichiarato inammissibile «il quesito referendario [che] si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo» (nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000).

6.– L'odierno quesito referendario si vale della tecnica del ritaglio, operando in particolare, ma non solo, sull'ottavo comma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Nel testo vigente questa disposizione subordina il ricorso alla tutela reale a una dimensione occupazionale che il legislatore ha determinato in più di quindici dipendenti per unità produttiva o per Comune, ovvero in più di sessanta dipendenti nel complesso. Per la sola impresa agricola, il limite relativo all'unità produttiva e all'ambito territoriale è abbassato a più di cinque lavoratori.

Attraverso la soppressione di alcune parole si otterrebbe una norma del seguente tenore: «le disposizioni dei commi dal quarto al settimo si applicano al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che occupa alle sue dipendenze più di cinque dipendenti».

L'espressione numerica «cinque», contenuta nel testo vigente della norma, concretizza un apprezzamento che, in relazione all'unità produttiva o al medesimo Comune, il legislatore ha riservato all'impresa agricola, in virtù delle peculiarità in fatto e in diritto riconosciute a questa figura. Esso non esprime pertanto una scelta legislativa potenzialmente idonea a regolare il limite minimo di applicazione della tutela reale relativo al datore di lavoro, qualora il legislatore non avesse optato per l'altro di quindici. Costituisce, infatti, un dato normativo previsto con tutt'altra finalità, che si giustifica nell'ordito legislativo esclusivamente in ragione delle peculiarità cui si è innanzi accennato.

Ne consegue che la manipolazione richiesta non è diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo, affinché venga sostituito con ciò che residua in seguito all'abrogazione e che, in difetto di quel contenuto, il legislatore ha predisposto perché abbia applicazione al fine di regolare la fattispecie. Essa invece, del tutto arbitrariamente, rinviene nell'espressione linguistica una cifra destinata a rispondere ad altre esigenze, e se ne serve per renderla il cardine di un regime giuridico connotato non più dalla specificità dell'impresa agricola, ma dalla vocazione a disciplinare in termini generali il limite occupazionale cui è subordinata la tutela reale.

In questo senso la nuova statuizione davvero può dirsi «estranea al contesto normativo» (sentenza n. 36 del 1997), perché non segna l'espansione di una scelta legislativa dettata per regolare la fattispecie come conseguenza connaturata all'abrogazione, ma, rinvenendo nella disposizione un numero, il «cinque», legato alla figura dell'imprenditore agricolo, lo converte nell'oggetto di una proposta al corpo elettorale di un nuovo e diverso assetto dimensionale della tutela reale.

Al contrario, la decisione su quale debba essere il livello numerico cui subordinare questo effetto esige una valutazione di interessi contrapposti, che il legislatore formula con riguardo alla disciplina generale dell'istituto, e che un referendum di natura esclusivamente abrogativa non può invece determinare di per sé, grazie alla fortuita compresenza nella disposizione di indicazioni numeriche sfruttabili mediante il ritaglio. Altro sarebbe stato se il quesito referendario avesse chiesto la integrale abrogazione del limite occupazionale, perché in questo caso si sarebbe mirato

al superamento della scelta stessa del legislatore di subordinare la tutela reale ad un bilanciamento con valori altri, nell'ambito di un'operazione meramente demolitoria di una certa opzione legislativa (sentenza n. 41 del 2003). Laddove non intenda abrogare quella opzione di base, ma esclusivamente articularla in modo differente, il quesito assume invece un tratto propositivo, che ne determina l'inammissibilità.

7.– Il quesito è inammissibile anche a causa del difetto di univocità e di omogeneità.

Questa Corte, fin dalla sentenza n. 16 del 1978, ha ritenuto inammissibili «le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.». In seguito, si è precisato che l'elettore non deve trovarsi nella condizione di «esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta», come può accadere specie quando il quesito raggiunge «interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee» (sentenza n. 12 del 2014; inoltre, *ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2015, n. 25 del 2004, n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 28 del 1987 e n. 27 del 1981).

Va da sé che l'omogeneità del quesito non può dipendere esclusivamente dalla compresenza nel medesimo testo normativo, e persino nella medesima disposizione, di più norme. Quando esse abbiano un oggetto differente, l'elettore, infatti, potrebbe volere l'abrogazione di una soltanto di tali norme, ma non dell'altra, sicché chiamarlo a votare unitariamente su entrambe ne coarterebbe la libertà di voto.

Naturalmente non è sempre di immediata evidenza quando le norme prefigurino davvero ipotesi differenti, o quando esse piuttosto contribuiscano a definire una fattispecie razionalmente unitaria. In caso di dubbio indizi probanti possono trarsi dall'evoluzione normativa di un certo istituto, per verificare se le parti di cui esso si compone siano indissolubilmente legate da una comune volontà legislativa, o se, invece, esse rispondano a opzioni politiche non necessariamente unitarie, e anzi agevolmente distinguibili le une dalle altre. In quest'ultimo caso, del resto, il corpo elettorale non sarebbe investito della funzione, propria del *referendum* abrogativo, di rigettare un assetto di interessi voluto dal legislatore, ma si troverebbe piuttosto a ricombinarne di plurimi per dare vita a una nuova disciplina ispirata a scelte alternative, e dunque di carattere propositivo. Il requisito della omogeneità del quesito e l'inammissibilità di operazioni manipolative-propositive, in altri termini, sono aspetti di un'unica figura, determinata dalla funzione meramente abrogativa riservata dall'art. 75 Cost. al *referendum*.

8.– Come si è detto, il quesito referendario in questione unisce l'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23 del 2015 all'abrogazione parziale dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. La prima normativa, a decorrere dalla sua entrata in vigore, regola i licenziamenti illegittimi con una disciplina che, rispetto a quella dell'art. 18, limita la tutela reale e ridimensiona quella indennitaria «soprattutto per i lavoratori con anzianità di servizio non elevata».

I promotori del *referendum* aggiungono che «si è di fronte al tentativo di ripristinare la facoltà datoriale di adottare il licenziamento *ad nutum* di codicistica memoria, scelta che il nostro ordinamento aveva definitivamente escluso sin dall'introduzione della legge 604 del 1966 e che avrà il solo inconveniente, per il datore di lavoro, di imporgli un minimo esborso aggiuntivo».

I due corpi normativi, oggetto dell'unico quesito referendario, anche se riguardano entrambi i licenziamenti individuali illegittimi, sono all'evidenza differenti, sia per i rapporti di lavoro ai quali si riferiscono (iniziati prima o dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015), sia per il regime sanzionatorio previsto. Le richieste abrogative che li riguardano sono perciò disomogenee e suscettibili di risposte diverse. L'elettore infatti ben potrebbe volere l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015, rifiutando le innovazioni, rispetto all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, contenute in tale decreto, senza però volere allo stesso tempo anche la radicale modificazione dell'art. 18, oggetto della richiesta abrogativa.

Del resto non è senza significato il fatto che gran parte dell'animato dibattito politico sul cosiddetto *Jobs Act* e sul d.lgs. n. 23 del 2015 è stato incentrato proprio sulla modificazione che veniva apportata alla disciplina dell'art. 18, senza mettere in questione anche il contenuto di questa disposizione.

9.– Sotto un altro aspetto deve rilevarsi che il quesito referendario accomuna l'effetto di estendere i casi di tutela reale, avuto riguardo alle forme di licenziamento illegittimo previste dall'ordinamento, con quello di ampliare l'ambito di operatività della tutela, perché la soggezione al meccanismo di reintegrazione dovrebbe riguardare qualunque datore di lavoro che occupi più di cinque dipendenti, anziché più di quindici, nell'unità produttiva o nel Comune, oppure complessivamente più di sessanta.

Appare chiaro che in tal modo vengono accorpate in un unico quesito determinazioni, proprie della discrezionalità legislativa, che possono rispondere ad apprezzamenti diversi. Un conto infatti è stabilire in quali ipotesi di licenziamento illegittimo e attraverso quali meccanismi può essere in linea astratta tutelato il lavoratore; altro conto è decidere a quale realtà, imprenditoriale o non imprenditoriale, essi vadano riservati. In questo senso è ben possibile forgiare strumenti di garanzia estremamente rigorosi, ma al contempo scegliere di renderli residuali attraverso un'applicazione circoscritta a talune categorie di datori di lavoro; oppure, al contrario, accordare la tutela reale a casi del tutto limitati quanto alle cause che la giustificano, ma che siano invece di applicazione generale.

Difatti gli interventi legislativi che il quesito referendario vorrebbe abrogare, tanto con riguardo alla legge n. 92 del 2012, che ha modificato l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, quanto con riferimento al d.lgs. n. 23 del 2015, se hanno indubbiamente manifestato uno sfavore crescente del legislatore nei confronti della tutela reale, riducendone i casi oggettivi di applicazione, non hanno però inciso restrittivamente sui requisiti soggettivi di carattere dimensionale previsti fin dal testo originario dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, e poi ulteriormente arricchiti dalla legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali). Segno questo che tale materia è stata reputata estranea alla ratio che ha sorretto invece le modifiche apportate all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, riguardo ai casi di reintegrazione, e ha conservato, nel disegno legislativo che il quesito referendario intende contrastare, una sua autonomia. Perciò, una volontà abrogativa avente ad oggetto le modifiche di cui si è detto non necessariamente collima con una parallela volontà relativa ai limiti dimensionali di applicazione della tutela reale.

Alla vicenda normativa appena ricordata, nella quale interventi finalizzati a contenere le ipotesi di tutela reale coesistono con la conferma dei requisiti soggettivi dimensionali del datore di lavoro, fanno eco le tornate referendarie degli anni 2000 e 2003, in occasione delle quali vennero distintamente sottoposti all'elettorato due diversi quesiti: quello ammesso dalla sentenza di questa Corte n. 46 del 2000, che si riproponeva di abrogare la tutela reale, e quello ammesso con la sentenza n. 41 del 2003, che invece intendeva abolire ogni limite numerico ai fini dell'applicazione di detta tutela.

Considerata la diversità dei quesiti, l'elettore in definitiva potrebbe desiderare che la reintegrazione torni a essere invocabile quale regola generale a fronte di un licenziamento illegittimo, ma resti confinata ai soli datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti in ciascuna unità produttiva o Comune, o ne impiegano complessivamente più di sessanta. Oppure potrebbe volere che quest'ultimo limite sia ridotto, ma che, anche per tale ragione, resti invece limitato l'impiego della tutela reale, da mantenere nei casi in cui è attualmente prevista.

Il fatto che invece il quesito referendario lo obblighi ad un voto bloccato su tematiche non sovrapponibili, proponendo l'abrogazione parziale anche dell'ottavo comma, e non soltanto dei commi primo, quarto, quinto, sesto e settimo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, comporta un'ulteriore ragione di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), e dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nelle parti indicate in epigrafe, richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 9 dicembre 2016, pronunciata dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

## 2.7. Sentenza n. 27/2017

**Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale – Intervento dell’Avvocatura dello Stato nel giudizio sull’ammissibilità di *referendum* abrogativo – Deliberazione della relativa richiesta da parte del Consiglio dei ministri e comunicazione all’Avvocatura del suo contenuto da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio – Ritualità dell’intervento.**

***Referendum* – Richieste di *referendum* abrogativo – Controllo sull’ammissibilità – Possibilità di valutare profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta – Esclusione.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo denominata “abrogazione disposizioni limitative della responsabilità solidale in materia di appalti” – Assenza di preclusioni derivanti dai limiti al *referendum* – Matrice razionalmente unitaria del quesito e sua rispondenza ai necessari requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità – Ammissibilità della richiesta.**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), limitatamente alle parole «Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti,» e alle parole «Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all’appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell’appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l’azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l’infruttuosa escussione del patrimonio dell’appaltatore e degli eventuali subappaltatori.», giudizio iscritto al n. 170 del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza del 9 dicembre 2016, con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio dell’11 gennaio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Amos Andreoni per Camusso Susanna Lina Giulia e Baseotto Giovanni Marco Mauro, nella qualità di componenti del comitato promotore del *referendum*, e l’avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

*Considerato in diritto*

1.– Preliminarmente, va esclusa l'irritualità dell'intervento, in questo giudizio, dell'Avvocatura generale dello Stato: irritualità che i promotori del *referendum* hanno prospettato per il profilo della provenienza della correlativa richiesta da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Presidente di detto Consiglio, come invece prescritto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

È pur vero, infatti, che, come dedotto dalla difesa dei promotori, ai sensi dell'art. 5, lettera f), della richiamata legge n. 400 del 1988, «le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87», relative all'intervento o alla costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale, sono direttamente attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri, che le esercita a nome del Governo.

Questa disposizione, però, non rileva nel presente giudizio, sia perché l'intervento dell'Avvocatura dello Stato è in questo caso richiesto con delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi (non già del citato art. 5 della legge n. 400 del 1988, ma) dell'art. 33 della legge 25 marzo 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in materia, quindi, ricompresa nella delega generale di firma al Sottosegretario (perché non rientrando tra le ipotesi di correlativa esclusione), sia perché l'atto sottoscritto dal Sottosegretario, del quale qui si discute, non altro è che la mera comunicazione all'Avvocatura (che al Sottosegretario comunque compete) del contenuto della delibera del Consiglio dei ministri «favorevole alla presentazione di memoria in merito alla inammissibilità del *referendum* abrogativo n. 170/2016».

2.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della su menzionata richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), limitatamente alle parole «Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti» e alle parole «Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori».

3.– La richiesta è stata dichiarata legittima, con ordinanza del 9 dicembre 2016, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, che ha attribuito al quesito il seguente titolo: «abrogazione disposizioni limitative della responsabilità solidale in materia di appalti».

4.– L'art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003, nella sua attuale formulazione – frutto di numerosi, e anche recentissimi, interventi novellatori, tra cui quello dettato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che ne segna essenzialmente la portata attinta dal quesito referendario – disciplina il regime di tutela della complessiva posizione giuridica dei lavoratori impiegati in appalti di opere o di servizi.

In particolare, il comma 2, interessato dalla richiesta di abrogazione referendaria, reca la disciplina della responsabilità solidale di committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori (ma rispetto a questi ultimi soltanto nel limite, decadenziale, di due anni dalla cessazione dell'appalto)

per i crediti retributivi, previdenziali e assicurativi dei lavoratori impiegati in appalti di opere o di servizi.

Disciplina, questa, che può essere derogata da disposizioni della contrattazione collettiva nazionale che individuino «metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti».

Inoltre, sempre in forza della norma dettata dal citato comma 2, la responsabilità solidale grava sul committente imprenditore o datore di lavoro, con esclusione, quindi, delle ipotesi in cui il committente sia una persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale (come disposto dal successivo comma 3-ter).

Deve, poi, trattarsi di “appalto privato”, giacché – come precisato dall’art. 9, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99 – il comma 2 dell’art. 29 non è applicabile in relazione ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Peraltro, l’art. 9 del citato d.l. n. 76 del 2013 ha esteso il regime della solidarietà anche in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo.

Il comma 2 dell’art. 29 detta, poi, la disciplina processuale della solidarietà, per le obbligazioni anzidette, di committente e appaltatore, i quali devono essere convenuti «unitamente» in giudizio, con la facoltà del committente di eccepire, nella prima difesa, il *beneficium excussionis* in relazione al patrimonio dell’appaltatore (o degli eventuali subappaltatori).

Ove l’eccezione sia tempestiva, il giudice accerta la responsabilità di tutti gli obbligati, ma il lavoratore non potrà agire *in executivis* contro il committente prima di aver escusso infruttuosamente il patrimonio dell’appaltatore (e degli eventuali subappaltatori).

Infine, l’ultima parte del comma 2 – non interessata dalla richiesta referendaria regola, in base ai principi generali, l’assolvimento degli obblighi del sostituto di imposta da parte del committente che ha eseguito il pagamento, nonché l’azione di regresso in suo favore.

5.– Il quesito, che investe la deroga al regime di responsabilità solidale che può essere apportata dalla contrattazione collettiva e la disciplina processuale sopra richiamata, è ammissibile.

6.– Nessuna preclusione proviene dai divieti posti dall’art. 75, secondo comma, Cost., né da profili attinenti a disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente obbligato.

Non colgono nel segno neppure i rilievi di inammissibilità sollevati dall’Avvocatura generale dello Stato, giacché, in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum*, il relativo giudizio non può investire profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (tra le altre, sentenza n. 13 del 2012), là dove, peraltro, proprio la normativa di risulta, nel caso della richiesta abrogativa in esame, manterrebbe intatta la sua specialità rispetto alla disciplina dell’art. 1676 del codice civile, già solo considerando (tra i vari aspetti di diversificazione) che tale ultima norma trova applicazione anche negli appalti pubblici.

7.– Il quesito risponde, poi, ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità, anche se formulato con la cosiddetta tecnica del ritaglio (sentenze n. 26 e n. 28 del 2011).

Esso si incentra su un medesimo istituto (quello della responsabilità solidale negli appalti a tutela della posizione dei lavoratori in essi impiegati) interamente disciplinato all’interno dello stesso comma 2 dell’art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003, proponendo l’ablazione di due (corpi di) disposizioni autonome, in esso presenti, rispetto a quella che persiste di risulta.

In altri termini, l’ablazione riguarda la deroga al regime di responsabilità solidale consentita alla contrattazione collettiva nazionale e la articolata disciplina processuale dell’azione esperibile dal lavoratore; mentre, ciò che rimane in vita, secondo il quesito, è la disciplina sostanziale della

responsabilità solidale negli appalti, comprensiva degli obblighi tributari e dell'azione di regresso del committente.

Sicché, l'elettore è chiaramente posto nell'alternativa di mantenere ferma l'attuale disciplina del comma 2 dell'art. 29, ovvero depurarla, "seccamente", dei profili anzidetti, per lasciare intatta soltanto la disciplina sostanziale sulla responsabilità solidale di committente (imprenditore o datore di lavoro) e appaltatore e eventuali subappaltatori, ristabilendo, sostanzialmente, il testo della norma come scritto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», poi rimodulato dai successivi interventi novellatori.

Dunque, il quesito – che incide su profili accessori e non connaturati o essenziali rispetto alla disciplina della solidarietà per le obbligazioni relative a crediti maturati dal prestatore impiegato nell'appalto (che risponde alle regole generali di cui agli artt. 1292 e seguenti cod. civ.) – palesa una matrice razionalmente unitaria ed evidenzia i caratteri della chiarezza ed omogeneità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), limitatamente alle parole «Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti,» e alle parole «Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori.», richiesta dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 9 dicembre 2016, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

## 2.8. Sentenza n. 28/2017

**Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale – Intervento dell’Avvocatura dello Stato nel giudizio sull’ammissibilità di *referendum* abrogativo – Deliberazione della relativa richiesta da parte del Consiglio dei ministri e comunicazione all’Avvocatura del suo contenuto da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio – Ritualità dell’intervento.**

***Referendum* – Richieste di *referendum* abrogativo – Cause di inammissibilità individuate dalla giurisprudenza costituzionale – Non inclusione tra esse del carattere “costituzionalmente rilevante” della disciplina oggetto del quesito.**

***Referendum* – Richieste di *referendum* abrogativo – Controllo sull’ammissibilità – Verifica della chiarezza, omogeneità e univocità del quesito – Criteri.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo denominata “abrogazione disposizioni sul lavoro accessorio (*voucher*)” – Assenza di preclusioni derivanti dai limiti al *referendum* – Matrice razionalmente unitaria del quesito e sua rispondenza ai necessari requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità – Ammissibilità della richiesta.**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*voucher*)», giudizio iscritto al n. 171 del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza del 9 dicembre 2016 con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta e la successiva ordinanza del 14 dicembre 2016, di correzione di alcuni errori materiali;

udito nella camera di consiglio dell’11 gennaio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Camusso Susanna Lina Giulia e Baseotto Giovanni Marco Mauro nella qualità di componenti del Comitato promotore del *referendum* e l’avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

### *Considerato in diritto*

1.– Preliminarmente, va esclusa l’irritualità dell’intervento, in questo giudizio, dell’Avvocatura generale dello Stato: irritualità che i promotori del *referendum* hanno prospettato per il profilo della provenienza della correlativa richiesta da parte del Sottosegretario alla

Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Presidente di detto Consiglio, come invece prescritto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

È pur vero, infatti, che, come dedotto dalla difesa dei promotori, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera f), della richiamata legge n. 400 del 1988, «le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n.87», relative all'intervento o alla costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale, sono direttamente assegnate dal Presidente del Consiglio dei ministri, che le esercita a nome del Governo.

Questa disposizione, però, non rileva nel presente giudizio, sia perché l'intervento dell'Avvocatura erariale è in questo caso richiesto con delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi (non già del citato art. 5 della legge 400 del 1988, ma) dell'art. 33 della legge 25 marzo 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in materia, quindi, ricompresa nella delega generale di firma al Sottosegretario (perché non rientrante tra le ipotesi di correlativa esclusione), sia perché l'atto sottoscritto dal Sottosegretario, del quale qui si discute, non altro è che la mera comunicazione all'Avvocatura (che al Sottosegretario comunque compete) del contenuto della delibera del Consiglio dei ministri «favorevole alla presentazione di memoria in merito alla inammissibilità del *referendum* abrogativo» in questione.

2.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (voucher)». La richiesta è stata dichiarata legittima, con ordinanza del 6-9 dicembre 2016, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, che ha provveduto, in esito alla modifica normativa dell'art. 49 del citato d.lgs. n. 81 del 2015 ad opera dell'art. 1 del decreto legislativo n. 185 del 24 settembre 2016 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

3.– Le disposizioni oggetto del quesito referendario disciplinano l'istituto del «lavoro accessorio», introdotto nell'ordinamento dagli artt. da 70 a 73 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

In particolare, l'art. 70, comma 1, del citato d.lgs. n. 276 del 2003 definiva le prestazioni occasionali di tipo accessorio, come «attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, nell'ambito: a) dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare a bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap; b) dell'insegnamento privato supplementare; c) dei piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti; d) della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; e) della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà».

Il comma 2 dello stesso art. 70 disponeva poi che la durata di tali attività lavorative non dovesse superare trenta giorni nel corso dell'anno solare e comunque dar luogo nello stesso anno a compensi superiori a 3 mila euro, sempre nel corso di un anno solare.

A sua volta l'art. 71 stabiliva le caratteristiche soggettive dei prestatori di lavoro accessorio, individuandoli: nei disoccupati da oltre un anno, nelle casalinghe, studenti e pensionati, nei disabili e soggetti in comunità di recupero, nei lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

L'art. 72 introduceva innovative modalità di pagamento, prevedendo un carnet di buoni per prestazioni di lavoro accessorio del valore nominale di 7,50 euro, con un onere contributivo a fini previdenziali pari a 1 euro da versare alla Gestione separata Inps di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e di 0,50 euro all'Inail per fini assicurativi contro gli infortuni sul lavoro. La disposizione prevedeva l'esenzione fiscale del compenso corrisposto al lavoratore e la sua non incidenza sullo stato di disoccupato o inoccupato del lavoratore medesimo.

Infine, l'art. 73 del medesimo d.lgs. n. 276 del 2003 dettava disposizioni in tema di coordinamento informativo ai fini previdenziali, prevedendo modalità per la verifica dell'andamento delle prestazioni di carattere previdenziale e delle relative entrate contributive, «conseguenti allo sviluppo delle attività di lavoro accessorio».

L'istituto in esame ha subito nel tempo numerose, profonde, modifiche quali, in particolare, quelle recate dall'art. 16, comma 1, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 (Disposizioni correttive del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e mercato del lavoro), dall'art. 22 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge dall'art. 1, comma 32, lettera a), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), dall'art. 7 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, e, infine, dagli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, oggetto della richiesta referendaria, che hanno integralmente riscritto la disciplina delle disposizioni degli artt. 70, 71, 72, e 73 del d.lgs. n. 276 del 2003, abrogate espressamente dall'art. 55, comma 1, lettera d), del medesimo d.lgs. n. 81 del 2015.

4.– La richiesta referendaria in esame risulta ammissibile.

Nel caso in esame, questa Corte rileva innanzitutto che il quesito non è riconducibile, né direttamente né indirettamente, a materie sottratte dall'art. 75 Cost. al vaglio referendario.

Ai fini del giudizio di ammissibilità, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, questa Corte ha individuato quattro distinti complessi di ragioni di inammissibilità del *referendum* abrogativo. In particolare, sono ritenute inammissibili: 1) le richieste che incorrono in una delle cause di inammissibilità testualmente indicate dal secondo comma dell'art. 75 Cost. (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), la cui interpretazione però non deve limitarsi a quella letterale ma deve, invece, essere integrata con quella logico-sistematica, affinché siano sottratte al *referendum* anche «le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (sentenza n. 16 del 1978); 2) quelle aventi ad oggetto una pluralità di domande eterogenee e carenti di una matrice razionalmente unitaria; 3) quelle aventi ad oggetto non un atto avente forza di legge ordinaria, ma la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali di cui all'art. 138 Cost.; 4) quelle aventi ad oggetto le disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente obbligato.

Il quesito, inoltre, contrariamente all'assunto della Presidenza del Consiglio dei ministri, non inerisce a disposizioni cui possa essere attribuito il carattere di norma costituzionalmente necessaria, in quanto relativa alla materia del lavoro occasionale, che deve trovare obbligatoriamente una disciplina normativa. L'evoluzione dell'istituto, nel trascendere i caratteri di occasionalità dell'esigenza lavorativa cui era originariamente chiamato ad assolvere, lo ha reso alternativo a tipologie regolate da altri istituti giuslavoristici e quindi non necessario.

Invero, attraverso i ricordati interventi normativi, la originaria disciplina del lavoro accessorio, quale attività lavorativa di natura meramente occasionale, limitata, sotto il profilo soggettivo, a particolari categorie di prestatori, e, sotto il profilo oggettivo, a specifiche attività, ha modificato la

sua funzione di strumento destinato, per le sue caratteristiche, a corrispondere ad esigenze marginali e residuali del mercato del lavoro. Tale modifica appare già emblematicamente attestata dal cambiamento della denominazione della rubrica del Capo II del d.lgs. n. 276 del 2003 in cui risultano inserite le originarie previsioni normative («Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti») rispetto a quella recata dal Capo VI del d.lgs. n. 81 del 2015, («Lavoro accessorio»), nel quale sono inseriti gli articoli di cui si chiede l'abrogazione referendaria, in quanto viene a mancare qualsiasi riferimento alla occasionalità della prestazione lavorativa quale requisito strutturale dell'istituto.

Nemmeno ci si può rifare a un diverso carattere «costituzionalmente rilevante», in quanto una tale criterio non assurge a valore discriminante in sede di vaglio di ammissibilità di un quesito referendario.

Il quesito, infine, rispetta anche le indicazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla chiarezza, omogeneità e univocità desumibile «esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (così sentenza n. 24 del 2011).

Sotto tale profilo, non vi sono dubbi in ordine al fatto che la domanda proposta, nel chiedere di eliminare le ricordate disposizioni del d.lgs. n. 81 del 2015, sia espressione di una matrice razionalmente unitaria, essendo l'intento referendario quello di abrogare nella sua interezza l'attuale disciplina del «lavoro accessorio».

Il quesito, difatti, ha una finalità autenticamente abrogativa, così da comportare, in caso di esito positivo della consultazione, l'eliminazione dall'ordinamento della disciplina in esame.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*voucher*)»; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 6-9 dicembre 2016 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

## 2.9. Sentenza n. 10/2020

**Referendum – Richiesta di referendum abrogativo – Controllo sull’ammissibilità - Partecipazione al procedimento dei soggetti diversi dai presentatori e dal Governo interessati alla decisione – Configurabilità quale diritto – Esclusione – Possibile integrazione orale degli scritti presentati.**

**Referendum – Richiesta di referendum abrogativo – Tecnica del ritaglio – Ammissibilità – Limiti – Impossibilità di referendum propositivo.**

**Referendum – Richiesta di referendum abrogativo – Abrogazione di leggi costituzionalmente necessarie (nella specie: elettorali) – Condizioni di ammissibilità – Coerenza ed immediata applicabilità della normativa residua, in modo da garantire la costante operatività dell’organo interessato.**

**Referendum – Richiesta di referendum abrogativo – Leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – Quesito volto ad assegnare la totalità dei seggi col sistema maggioritario con collegi uninominali a turno unico – Carattere eccessivamente manipolativo dell’intervento – Inammissibilità della richiesta.**

**Referendum – Richieste di referendum abrogativo – Controllo sull’ammissibilità – Eccezioni illegittimità costituzionale della norma che non prevede la sospensione *de jure* degli effetti del referendum approvato, condizionata all’adozione delle misure applicative della normativa di risulta – Inammissibilità della richiesta referendaria per causa diversa dal difetto di auto-applicatività della normativa di risulta – Conseguente difetto di rilevanza – Manifesta inammissibilità della questione.**

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione delle seguenti disposizioni:

«a) [...] Testo Unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei Deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente a:

- articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole “un numero di”, nonché alle parole “tre ottavi del totale dei”, alle parole “con arrotondamento all’unità inferiore,” alle parole “la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all’unità pari superiore.” e all’ultimo periodo: “Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale”; comma 3: “3. Per l’assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall’aggregazione del territorio di collegi uninominali

contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.”; comma 4, ultimo periodo: “Gli altri seggi sono assegnati nei collegi plurinominali e sono attribuiti, con metodo proporzionale, ai sensi degli articoli 83 e 83-*bis*, alle liste e alle coalizioni di liste.”;

- articolo 3, comma 2: “2. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell’ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell’Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali.”;

- articolo 4, comma 2, limitatamente alle parole “, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale”;

- articolo 14, primo comma, limitatamente alle parole “nei collegi plurinominali e” nonché alle parole “nei singoli collegi plurinominali e”;

- articolo 17, primo comma, limitatamente alle parole “delle liste di candidati nei collegi plurinominali e”;

- articolo 18-*bis*, comma 1, limitatamente alle parole “nel collegio plurinomiale, con l’indicazione dei candidati della lista”, nonché alle parole “compresi nel collegio plurinomiale,”, alla parola “plurinomiale” ovunque ricorra, nonché alla parola “plurinominali”; comma 1-*bis*, limitatamente alla parola “plurinomiale”; comma 2-*bis*, secondo periodo: “Ciascuna lista è tenuta a presentare candidati in tutti i collegi uninominali del collegio plurinomiale, a pena di inammissibilità.”; comma 3: “3. In ogni collegio plurinomiale ciascuna lista, all’atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all’unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinomiale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinomiale; in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere.”; comma 3.1, secondo periodo: “Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all’unità più prossima.”; comma 3-*bis*: “3-*bis*. Salvo quanto previsto dal comma 3, alla lista è allegato un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.”;

- articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole “plurinominali o”; commi 2: “2. Nessun candidato può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di cinque collegi plurinominali, a pena di nullità.” e 4: “4. Il candidato in un collegio uninominale può essere candidato, con il medesimo contrassegno, in collegi plurinominali, fino ad un massimo di cinque.”; comma 5, limitatamente alle parole “plurinomiale o”;

- articolo 20, primo comma, limitatamente alle parole “Le liste dei candidati nei collegi plurinominali e”;

- articolo 21, secondo comma, limitatamente alle parole “delle liste di candidati nei collegi plurinominali presentate,”;

- articolo 22, primo comma, n. 3), limitatamente alle parole “riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 3 dell’articolo 18-*bis*, cancellando gli ultimi nomi, e dichiara non valide le liste contenenti un numero di candidati inferiore a quello stabilito al comma 3 dell’articolo 18-*bis* e quelle che non presentano i requisiti di cui al terzo periodo del medesimo comma”; n. 6-*bis*, limitatamente alle parole “dei candidati di ciascuna lista e” nonché alle parole “che procedono per le eventuali modifiche nel modo seguente” e alle successive lettere a) e b): “ a) nel caso in cui risultino comunque rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-*bis*, comma 3, inserendo in coda alle liste dei candidati i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-*bis*, comma 3-*bis*,”; “b) nel

caso in cui, procedendo ai sensi della lettera a), non risultino rispettate le disposizioni di cui all'articolo 18-bis, comma 3, inserendo nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti di cui all'articolo 18-bis, comma 3-bis.”; n. 6-ter: “6-ter) a seguito di eventuale rinuncia alla candidatura, delle verifiche di cui al presente articolo ai fini del rispetto dei criteri di cui all'articolo 18-bis e di ulteriori verifiche prescritte dalla legge, procede all'eventuale modifica della composizione delle liste dei candidati nei collegi plurinominali nel modo seguente: a) nel caso in cui risultino comunque rispettate le disposizioni di cui all'articolo 18-bis, comma 3, inserendo in coda alle liste dei candidati i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti di cui all'articolo 18-bis, comma 3-bis; b) nel caso in cui, procedendo ai sensi della lettera a), non risultino rispettate le disposizioni di cui all'articolo 18-bis, comma 3, inserendo nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti di cui all'articolo 18-bis, comma 3-bis.”; secondo comma, limitatamente alle parole “e delle modificazioni da questo apportate alla lista.”;

- articolo 24, primo comma, n. 2), limitatamente alla parola “plurinominali”, alle parole “di lista,”, alle parole “delle liste della coalizione,” nonché alle parole “ai nominativi dei candidati, nell'ordine numerico di cui all'articolo 18-bis, comma 3, e”;

n. 5), limitatamente alla parola “plurinominali”;

- articolo 30, primo comma, n. 4, limitatamente alle parole “le liste dei candidati del collegio plurinominali e”;

- articolo 31, comma 1, limitatamente alle parole “con le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A-bis e A-ter allegate al presente testo unico”; comma 2, secondo periodo: “A fianco del contrassegno, nello stesso rettangolo, sono elencati i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominali secondo il rispettivo ordine di presentazione.”; comma 3, limitatamente alle parole “nonché i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominali”; comma 4, limitatamente alle parole “nonché i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominali.”; comma 5: “5. Nella parte esterna della scheda, entro un apposito rettangolo, è riportata in carattere maiuscolo la seguente dicitura: “Il voto si esprime tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta ed è espresso per tale lista e per il candidato uninominali ad essa collegato. Se è tracciato un segno sul nome del candidato uninominali il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio”.”;

- articolo 48, primo comma, secondo periodo, limitatamente alla parola “plurinominali.”; terzo periodo, limitatamente alla parola “plurinominali.”;

- articolo 53, primo comma, limitatamente alla parola “plurinominali.”;

- articolo 58, secondo comma, primo periodo, limitatamente alle parole “e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominali.”; secondo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e”; terzo comma, primo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e” nonché secondo periodo: “Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominali.”;

- articolo 59-bis, comma 1, limitatamente alle parole “e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominali,” nonché alle parole “a favore della lista e”; comma 2, limitatamente alle parole “e un altro segno sulla lista di candidati nel collegio plurinominali della lista medesima” nonché alle parole “a favore della lista e”;

- articolo 68, comma 3, quarto periodo, limitatamente alle parole “dei voti di ciascuna lista e”; comma 3-bis, limitatamente alle parole “i voti di lista e”;

- articolo 69, secondo periodo: “Quando un unico segno sia tracciato su più rettangoli, il voto si intende riferito al contrassegno su cui insiste la parte prevalente del segno stesso.”;

- articolo 71, primo comma, n. 2), limitatamente alle parole “dei voti di lista e”; secondo comma, limitatamente alle parole “per le singole liste e”;

- articolo 77, primo comma, lettere c) d), e) f) g), h), i) ed l): “c) determina la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali del collegio uninominale e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione di cui all’articolo 58, terzo comma, ultimo periodo, attribuiti alla lista a seguito delle seguenti operazioni: l’Ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l’ordine decrescente dei resti medesimi. Nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione, l’Ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi uninominali dove questa ha presentato proprie candidature ai sensi dell’articolo 18-*bis*, comma 1-*bis*”; “d) determina la cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista;”, “e) determina la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominale, moltiplicato per cento;”, “f) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio plurinominale della lista stessa;”, “g) determina la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento;”, “h) determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della circoscrizione non proclamati eletti, disponendoli nell’ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;”, “i) determina il totale dei voti validi della circoscrizione. Tale totale è dato dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste;”, “l) comunica all’Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della circoscrizione.”;

- articolo 83;

- articolo 83-*bis*;

- articolo 84;

- articolo 85;

- articolo 86, commi 1: “1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un collegio plurinominale è attribuito, nell’ambito del medesimo collegio plurinominale, al candidato primo dei non eletti, secondo l’ordine di presentazione.” e 2: “2. Nel caso in cui una lista abbia già esaurito i propri candidati si procede con le modalità di cui all’articolo 84, commi 2, 3, 4 e 5.”;

- articolo 106, primo comma, limitatamente alle parole “o più di una lista di candidati”;

- tabelle A-*BIS* e A-*TER*;

b) [...] decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti:

- articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole “un numero di”, alle parole “pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all’unità più prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione.” nonché alle parole “e quelli del Trentino-

Alto Adige/Südtirol,” e alla parola “restanti”; commi 2-*bis*: “2-*bis*. Per la assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione regionale è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall’aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto. L’assegnazione dei seggi alle liste e alle coalizioni di liste nei collegi plurinominali si effettua con metodo proporzionale, ai sensi dell’articolo 17.”; 2-*ter*: “2-*ter*. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell’ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell’Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione regionale nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali.” e 4: “4. La regione Trentino-Alto Adige è costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422, ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione. La restante quota di seggi spettanti alla regione è attribuita con metodo del recupero proporzionale.”;

- articolo 2, limitatamente alle parole “e in collegi plurinominali.”;

- articolo 9, comma 2, limitatamente alle parole “di candidati per l’attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali” e alle parole “compresi nel collegio plurinomiale.”; comma 4: “4. In ogni collegio plurinomiale ciascuna lista, all’atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all’unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinomiale e non può essere superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinomiale. In ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro; nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere.”; comma 4-*bis*, secondo periodo: “Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello regionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all’unità più prossima.”;

- articolo 10, comma 5, limitatamente alle parole “delle liste di candidati”; comma 6, limitatamente alle parole “di liste o”;

- articolo 11, comma 1, lettera a), limitatamente alla parola “plurinominali” nonché alle parole “di lista”, alle parole “delle liste della coalizione”, alle parole “di ciascuna lista” e alle parole “ai nominativi dei candidati, nell’ordine numerico di presentazione, e”; lettera c), n. 1), limitatamente alle parole “delle liste”; comma 3, secondo periodo: “Le schede hanno le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A e B allegate al presente testo unico.”;

- articolo 14, comma 1, primo periodo, limitatamente alla parola “plurinomiale”, e secondo periodo: “Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell’elezione del candidato nel collegio uninominale.”; comma 2, primo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e ai fini dell’elezione del candidato nel collegio uninominale”, e secondo periodo: “Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale.”;

- articolo 16, comma 1, lettere c), d), e), f) g), h), i) ed l): “c) determina la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali del collegio uninominale e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione di cui all’articolo 14, comma 2, secondo periodo, attribuiti alla lista a seguito delle seguenti operazioni: l’ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista;

i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l'ordine decrescente dei resti medesimi. Nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione, l'ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi uninominali dove questa abbia presentato proprie candidature ai sensi dell'articolo 18-*bis*, comma 1-*bis*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361;”, “d) determina la cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista;”, “e) determina la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominale, moltiplicato per cento;”, “f) determina la cifra elettorale regionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio plurinominale della lista stessa;”, “g) determina la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento;”, “h) determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della regione non proclamati eletti, disponendoli nell'ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;”, “i) determina il totale dei voti validi della regione. Tale totale è dato dalla somma delle cifre elettorali regionali di tutte le liste;”, “l) comunica all'Ufficio elettorale centrale nazionale di cui all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale regionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della regione.”;

- articolo 16-*bis*;

- articolo 17;

- articolo 17-*bis*;

- articolo 19, comma 2: “2. Nel caso in cui rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, un seggio in un collegio plurinominale si applica l'articolo 86 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.”;

- tabelle A e B;

c) [...] legge 27 maggio 2019, n. 51, limitatamente alle seguenti parti:

- articolo 3, rubrica, limitatamente alle parole “e plurinominali”; comma 1, limitatamente alle parole: “Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione,” e alle parole “e plurinominali”; comma 2, alinea, limitatamente alle parole “dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1,”; comma 2, lettera a), n. 2), limitatamente alla parola “b),”; comma 2, lettera b), n. 2), limitatamente alla parola “b),”;

d) [...] legge 3 novembre 2017, n. 165, limitatamente alle seguenti parti: articolo 3, rubrica, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, alinea, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, lettera a), limitatamente alle parole “fatto salvo quanto stabilito per la circoscrizione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste,”, alla parola “restanti”, alla parola “231” nonché alle parole “Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono costituiti, rispettivamente, sei e due collegi uninominali come territorialmente definiti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica;” alla parola “altre”; comma 1, lettera b): “b) con esclusione della circoscrizione

Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in ciascuna delle altre circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti collegi plurinominali formati dall'aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinomiale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio; al Molise è assegnato un seggio da attribuire con metodo proporzionale ai sensi degli articoli 83 e 83-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Ciascun collegio uninominale della circoscrizione è compreso in un collegio plurinomiale. Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Molise e Basilicata è costituito un unico collegio plurinomiale comprensivo di tutti i collegi uninominali della circoscrizione;"; comma 1, lettera c), limitatamente alle parole "e di ciascun collegio plurinomiale", alla parola "rispettivamente," e alle parole "e dei collegi plurinominali"; comma 1, lettera d), limitatamente alle parole "e nella formazione dei collegi plurinominali", nonché alle parole "e i collegi plurinominali," nonché all'ultimo periodo: "Fermi restando i principi e criteri direttivi previsti per la determinazione dei collegi plurinominali, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal citato decreto legislativo n. 535 del 1993 la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993"; comma 2, alinea, limitatamente alle parole "e i collegi plurinominali"; comma 2, lettera a), limitatamente alle parole "fatto salvo quanto stabilito per le circoscrizioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol,", alla parola "restanti", alla parola "109" nonché al secondo periodo: "Il territorio della regione Molise è costituito in un unico collegio uninominale." e, al terzo periodo, alla parola "altre"; lettera b): "b) con esclusione delle regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise, in ciascuna delle restanti regioni sono costituiti collegi plurinominali formati dall'aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna regione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinomiale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a due e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero dei collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio. Ciascun collegio uninominale della regione è compreso in un collegio plurinomiale;"; lettera c), limitatamente alle parole "e di ciascun collegio plurinomiale", alla parola "rispettivamente," nonché alle parole "e dei collegi plurinominali"; lettera d), limitatamente alle parole "e nella formazione dei collegi plurinominali" e alle parole "e i collegi plurinominali,"; comma 6, secondo e terzo periodo, limitatamente alle parole "e dei collegi plurinominali"», giudizio iscritto al n. 172 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 20 novembre 2019 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Enzo Paolini per Giuseppe Libutti e altri, Felice Besostri per sé medesimo, per Giuseppe Libutti e altri, per Federico Fornaro in proprio e nella qualità di legale rappresentante del gruppo parlamentare della Camera dei deputati "Liberi e Uguali", per Paolo Maddalena in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell'Associazione "Attuare la Costituzione", Pietro Adami per Massimo Villone in proprio e nella qualità di legale rappresentante del "Coordinamento per la Democrazia costituzionale" e Mario Bertolissi e Giovanni Guzzetta per i delegati dei Consigli regionali di Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

[...]

*Considerato in diritto*

1.– Il presente giudizio ha a oggetto l'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare dichiarata legittima con ordinanza del 20 novembre 2019 dell'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

La richiesta di *referendum* popolare, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, ha a oggetto l'abrogazione di alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) e della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali).

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di consentire l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia – prima ancora – di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (*ex plurimis*: sentenze n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

Tale ammissione, che viene qui confermata, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3.– Sempre in via preliminare, occorre definire il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario.

3.1.– Il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, recanti, rispettivamente, i testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sono stati novellati, da ultimo, proprio dagli ulteriori due testi normativi oggetto, in parte, del quesito referendario (legge n. 165 del 2017 e legge n. 51 del 2019).

3.2.– Più precisamente, la legge n. 165 del 2017 ha modificato il meccanismo di elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, prevedendo, per entrambi i rami del Parlamento, un sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale.

Alla Camera il territorio nazionale è così ripartito in 28 circoscrizioni. Per alcune circoscrizioni il territorio coincide con quello dell'intera Regione, mentre negli altri casi il territorio regionale è ripartito in più circoscrizioni. Ciascuna circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 231 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (cui si aggiunge il collegio uninominale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste). Per l'assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ogni circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.

Al Senato il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna Regione. Ogni circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più

collegi plurinomiali. I 109 collegi uninomiali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (ad essi si aggiungono 1 collegio nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e 6 collegi nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol). Al Senato i collegi plurinomiali sono costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninomiali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto.

Al totale dei seggi così assegnati si aggiungono 12 deputati e 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero.

A seguito dell'introduzione del sistema elettorale così sinteticamente descritto, si è reso necessario determinare i collegi uninomiali e quelli plurinomiali; e a tale fine l'art. 3 della legge n. 165 del 2017 recava una norma di delega, che è stata esercitata dal Governo con il decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189 (Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninomiali e plurinomiali).

3.3.– La legge n. 51 del 2019 reca, invece, «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». Questa legge, pur novellando il testo unico delle leggi elettorali per la Camera (all'art. 1) e per il Senato (all'art. 2), non modifica il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ma si limita a introdurre una serie di disposizioni dirette ad assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali vigenti «indipendentemente dal numero dei parlamentari».

Dalla relazione illustrativa del relativo disegno di legge e dai lavori preparatori si evince chiaramente che la legge in parola – destinata a trovare applicazione, teoricamente, in caso di qualsivoglia modifica del numero dei parlamentari – è stata approvata nella prospettiva dell'eventuale approvazione definitiva della legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari.

Quest'ultima, com'è noto, è stata approvata dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (e quindi non con quella dei due terzi) nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti nella seduta dell'8 ottobre 2019. La mancata approvazione da parte di entrambe le Camere con la maggioranza dei due terzi ha impedito l'immediata promulgazione e pubblicazione della legge costituzionale, rendendo possibile la richiesta di referendum ai sensi dell'art. 138 della Costituzione; pertanto, il testo della legge costituzionale è stato pubblicato, a fini notiziali, nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, del 12 ottobre 2019, n. 240. Entro il termine di tre mesi da tale pubblicazione, ossia entro il 12 gennaio 2020, un quinto dei membri del Senato ha depositato un'apposita richiesta referendaria presso la Corte di cassazione. La legge costituzionale in parola prevede la riduzione del numero complessivo dei deputati da 630 a 400, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 12 a 8; prevede inoltre la riduzione del numero complessivo dei senatori da 315 a 200, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 6 a 4.

Nella prospettiva dell'approvazione definitiva e dell'entrata in vigore di questa legge costituzionale, la legge n. 51 del 2019 ha disposto, tra l'altro, nel d.P.R. n. 361 del 1957 (t.u. Camera), la sostituzione delle parole: «231 collegi uninomiali» con le seguenti: «un numero di collegi uninomiali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, con arrotondamento all'unità inferiore,», e delle parole da: «le circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol» fino alla fine del comma con le seguenti: «la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninomiali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore. Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi

uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale».

La stessa legge ha disposto, tra l'altro, nel d.lgs. n. 533 del 1993 (t.u. Senato) la sostituzione delle parole: «Il territorio nazionale, con eccezione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol, è suddiviso in 109 collegi uninominali nell'ambito delle circoscrizioni regionali. Nella regione Molise è costituito un collegio uninominale. I» con le seguenti: «Il territorio nazionale è suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione. Fatti salvi i collegi uninominali delle regioni che eleggono un solo senatore e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol, i».

La legge n. 51 del 2019 non è quindi intervenuta per modificare i meccanismi di conversione dei voti in seggi, ma per sostituire l'indicazione numerica dei collegi uninominali con un'indicazione a mezzo di frazioni, al fine di rendere immediatamente applicabile la legge elettorale vigente in caso di modifica del denominatore della frazione (cioè del totale dei seggi), restando del tutto inalterata la proporzione tra il numero dei parlamentari eletti nei collegi uninominali (con sistema maggioritario) e quello dei parlamentari eletti nei collegi plurinominali (con sistema proporzionale).

La legge n. 51 del 2019 reca, poi, una norma di delega (art. 3) per la determinazione dei nuovi collegi elettorali (uninominali e plurinominali), che, pur rimanendo nella stessa proporzione quanto ai parlamentari eletti (i tre ottavi di questi ultimi nei collegi uninominali e i cinque ottavi in quelli plurinominali), a seguito dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale saranno ovviamente di numero inferiore e, di conseguenza, di dimensioni maggiori rispetto agli attuali. Più precisamente, l'art. 3, comma 1, della legge n. 51 del 2019 prevede che «[q]ualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Il comma 2 del medesimo art. 3 dispone che «[i]l decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1», sulla base dei medesimi principi e criteri direttivi recati dalla legge n. 165 del 2017.

La norma di delega di cui si discute presenta dunque la caratteristica di essere sottoposta a una condizione sospensiva legata al verificarsi di un evento complesso: la promulgazione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, di una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere. Di conseguenza, la delega in questione non sarebbe esercitabile se una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari non fosse mai promulgata, né se la promulgazione avvenisse oltre il termine dei ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, quindi oltre il 26 giugno 2021. Si tratta, dunque, di una delega "precaria", rispetto al cui esercizio è incerto l'an, ma non il quando, essendo definiti i limiti temporali del suo esercizio, ovviamente possibile solo a condizione che si verifichi l'evento complesso di cui sopra.

4. – Il quesito referendario investe le disposizioni recate dai testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica attinenti all'articolazione del territorio nazionale in collegi uninominali e plurinominali, e inoltre dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, che contiene l'anzidetta norma di delega in materia di determinazione dei collegi elettorali in caso di modifica del numero dei parlamentari, nonché dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017, nelle parti – peraltro eccedenti il mero richiamo ad esso contenuto nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 – in cui stabilisce i principi e criteri direttivi della delega per la determinazione dei collegi elettorali a seguito della modifica del sistema elettorale operata dalla stessa legge n. 165 del 2017.

In particolare, i Consigli regionali promotori chiedono che sia sottoposta al referendum popolare la proposta di abrogazione, in tutto o in parte: degli artt. 1, 3, 4, 14, 17, 18-*bis*, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-*bis*, 68, 69, 71, 77, 83, 83-*bis*, 84, 85, 86 e 106 del d.P.R. n. 361 del 1957 e delle allegate Tabelle A-*bis* e A-*ter*; degli artt. 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-*bis*, 17, 17-*bis* e 19 del d.lgs. n. 533 del 1993 e delle allegate Tabelle A e B; dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019; e dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017.

4.1.– Quanto al d.P.R. n. 361 del 1957 (t.u. Camera), i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi un meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali, portandolo quindi dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

In questa prospettiva oggetto della richiesta di abrogazione sono, tra le altre: le disposizioni che regolano la presentazione delle liste e delle candidature; quelle che stabiliscono le modalità di espressione del voto; quelle che disciplinano l'assegnazione dei seggi e quindi la trasformazione dei voti in seggi; e, infine, quelle che definiscono le caratteristiche della scheda (art. 31). Dall'abrogazione richiesta deriva la conseguenza che il sistema elettorale attualmente misto (maggioritario per la quota di seggi assegnata nei collegi uninominali e proporzionale per quella assegnata nei collegi plurinominali) diventerebbe esclusivamente maggioritario con collegi uninominali a turno unico.

Conseguenziale rispetto a quanto detto è la richiesta di abrogazione anche delle tabelle allegate al d.P.R. n. 361 del 1957, che disciplinano, rispettivamente, la parte interna (Tabella A-*bis*) e quella esterna (Tabella A-*ter*) della scheda per la votazione. In questo caso l'abrogazione richiesta è totale, non essendo possibile ritagliare nell'allegato modello di scheda la sola parte relativa ai candidati nei collegi plurinominali.

4.2.– Quanto al d.lgs. n. 533 del 1993 (t.u. Senato), anche in questo caso valgono le considerazioni svolte sopra a proposito del d.P.R. n. 361 del 1957. D'altro canto, l'identità dei sistemi elettorali di Camera e Senato determina, di riflesso, la pressoché totale identità delle disposizioni oggetto della richiesta di *referendum* popolare. Anche con riferimento al d.lgs. n. 533 del 1993, quindi, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi un meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali, portandolo quindi dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

Anche in questo caso la richiesta di abrogazione ha a oggetto, tra le altre: le disposizioni che regolano la presentazione delle liste e delle candidature; quelle che stabiliscono le modalità di espressione del voto; quelle che disciplinano l'assegnazione dei seggi e quindi la trasformazione dei voti in seggi; e, infine, quelle che definiscono le caratteristiche della scheda (art. 11, comma 3). Dall'abrogazione richiesta deriva che il sistema elettorale attualmente misto (maggioritario per la quota di seggi assegnata nei collegi uninominali e proporzionale per quella assegnata nei collegi plurinominali) diventerebbe esclusivamente maggioritario con collegi uninominali a turno unico.

Viene chiesta inoltre l'abrogazione delle tabelle allegate al d.lgs. che disciplinano, rispettivamente, la parte interna (Tabella A) e quella esterna (Tabella B) della scheda per la votazione. In questo caso l'abrogazione richiesta è totale, non potendosi ritagliare nell'allegato modello di scheda la sola parte relativa ai candidati nei collegi plurinominali.

4.3.– Quanto all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione dell'*incipit* del comma 1 là dove si individua la condizione sospensiva della delega e di quella parte del comma 2 in cui si fissa il *dies a quo* del termine di 60 giorni per l'esercizio della delega. Infine, sono oggetto del quesito il riferimento ai collegi plurinominali contenuto nella rubrica e nel comma 1, nonché il richiamo dei principi e criteri direttivi di delega previsti nell'art. 3, comma 1, lettera b), e comma 2, lettera b), della legge n. 165 del 2017.

4.4.– Quanto all'art. 3 della legge n. 165 del 2017, recante la norma di delega già scaduta ed esercitata dal Governo con il d.lgs. n. 189 del 2017, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione delle parti di esso costituenti principi e criteri direttivi dell'altra delega contenuta nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019.

4.5.– In definitiva, l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è chiesta per adattare la delega al Governo per la ridefinizione dei collegi al mutamento del sistema elettorale determinato dall'eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo. A sua volta l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017 è chiesta per adattare i principi e criteri direttivi in esso contenuti al detto mutamento del sistema elettorale. Non è invece oggetto del quesito referendario il d.lgs. n. 189 del 2017, che attualmente reca, nelle quattro Tabelle allegate, l'individuazione dei collegi uninominali e plurinominali di Camera e Senato.

5.– Così delineati il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità di quest'ultimo alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.» (sentenza n. 16 del 1978).

Di qui la necessità, non solo che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma anche che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria. Al riguardo, questa Corte ha avuto modo di precisare che «libertà dei promotori delle richieste di *referendum* e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978). Ne consegue l'ulteriore affermazione che il *referendum* abrogativo non può essere «trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978).

In generale, questa Corte ha ammesso anche le operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, a condizione però che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non si risolva sostanzialmente «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione» (sentenza n. 36 del 1997). In questi casi, infatti, il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, tradirebbe la ragione ispiratrice dell'istituto, diventando approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2012, n. 28 del 2011, n. 33 e n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 43 del 2003, n. 38 e n. 34 del 2000): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).

Agli indicati requisiti questa Corte ne ha aggiunto altri in ragione della specificità dell'oggetto della richiesta referendaria, sempre nella prospettiva della piena realizzazione dei richiamati «valori di ordine costituzionale». E in questo contesto ha affermato che sono sottratte all'abrogazione totale mediante *referendum* le leggi costituzionalmente necessarie, quali in particolare le leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale, la cui mancanza creerebbe un grave *vulnus* nell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato.

Allo stesso modo, anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e *in primis* delle leggi elettorali, deve comunque garantire l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali» (sentenza n. 29 del 1987), dovendosi evitare che l'organo delle cui

regole elettorali si discute possa essere esposto «alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 47 del 1991). Sicché è condizione di ammissibilità del quesito che all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria 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; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995), dovendosi intendere in particolare la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta alla stregua di «una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi» (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008). La medesima esigenza si è posta anche nel caso di parziale illegittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del Senato (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014).

È appena il caso di aggiungere che non spetta invece a questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo, «favorire un potenziamento del ruolo dell'elettore nella scelta degli eletti» al fine di «consentire che il [Parlamento] rifiorisca», come chiedono i promotori del *referendum*, giacché in tale giudizio essa è chiamata solamente a verificare il rispetto delle condizioni e dei limiti costituzionali all'esercizio del *referendum*.

6.– Nel caso in esame, il quesito referendario sottoposto al giudizio di questa Corte è sicuramente univoco nell'obiettivo che intende perseguire e risulta dotato di una matrice razionalmente unitaria. È evidente, infatti, che l'obiettivo dei Consigli regionali promotori è di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l'assegnazione dei tre ottavi di essi. Ciò emerge a chiare lettere dall'esame dei frammenti normativi che il quesito chiede di rimuovere nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 533 del 1993. Si può osservare fin d'ora, inoltre, che alla stessa matrice unitaria non è estraneo l'intervento proposto sulla norma di delega del 2019 e, in quanto oggetto di rinvio da parte di quest'ultima, su quella del 2017, giacché l'inclusione nel quesito anche di queste normative si pone come strumentale, nelle intenzioni dei promotori, al raggiungimento del medesimo risultato, come si vedrà meglio *infra*.

Con specifico riguardo alla parte del quesito che investe i due testi normativi elettorali, ossia il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, si deve osservare che la proposta referendaria presenta alcune incongruenze legate per un verso al permanere, nel tessuto normativo dei due testi, di numerosi richiami alla «lista» e alle «liste», per altro verso alla richiesta abrogazione delle Tabelle allegate a entrambi i decreti, recanti i modelli di scheda elettorale. Si tratta nondimeno di inconvenienti superabili mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, o comunque risolvibili «anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi» (in questi termini, per un analogo intervento sulla scheda elettorale, sentenza n. 1 del 2014). In presenza di inconvenienti di questo tipo in quesiti referendari riguardanti leggi elettorali, questa Corte ha ritenuto infatti di poterli considerare irrilevanti a condizione che non incidessero sull'operatività del sistema elettorale e non paralizzassero la funzionalità dell'organo (sentenza n. 32 del 1993). Ciò che non avviene nel caso in esame, nel quale le incongruenze derivanti dai sopravvissuti riferimenti normativi possono essere agevolmente superate attraverso gli ordinari strumenti di interpretazione, e all'assenza della previsione legislativa del modello di scheda può essere posto rimedio in modo pressoché automatico disponendo – anche con un atto di normazione secondaria – il mero mantenimento dei nomi dei candidati nei collegi uninominali e dei gruppi politici che li sostengono.

7.– Quanto alla normativa di risulta, i Consigli regionali promotori, consapevoli della richiamata giurisprudenza di questa Corte, si fanno carico dell'esigenza di assicurarne l'immediata applicabilità attraverso un duplice percorso. Per un verso, chiedono l'eliminazione di qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali, in modo da consentire l'«espansione» a tutti i seggi del sistema elettorale, attualmente previsto solo per quelli assegnati nei collegi uninominali, dando vita in questo modo a un sistema elettorale in sé compiuto e astrattamente funzionante. Per altro verso, implicando il sistema elettorale così risultante la necessità di rideterminare i collegi elettorali,

chiedono la parziale abrogazione della norma di delega recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 onde consentire la necessaria ridefinizione dei nuovi collegi uninominali.

L'operazione abrogativa richiesta, che non manca, come visto, di intrinseca coerenza, si presenta però inammissibile per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega.

7.1.– Al riguardo, occorre premettere che questa Corte, già in altre occasioni, ha avuto modo di affrontare la questione della necessità di una nuova determinazione dei collegi elettorali a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997 e n. 13 del 1999) o della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una parte della normativa elettorale (sentenza n. 1 del 2014).

In particolare, nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 5 del 1995, ha rilevato che «[a] seguito della espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi [...], occorrerebbe procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo».

Con la medesima pronuncia, preso atto del fatto che l'opera di revisione dei collegi «è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993», questa Corte ha ritenuto «decisivo rilevare che di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio», con il rischio che si determini «la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi». Di conseguenza, ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria.

Parimenti, nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 26 del 1997, la necessità di «procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più [...] al 75 per cento», ha indotto questa Corte a rilevare che «il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell'organo», non potendo «dirsi sufficiente, allo stato, l'attività istruttoria svolta dalla speciale commissione tecnica, di cui all'art. 7 della legge n. 276 del 1993, dal momento che occorrerebbe pur sempre un intervento del legislatore, volto a conferire una nuova delega o imperniato su una diversa scansione procedurale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e con la garanzia dei pareri delle Camere». Da cui, anche in quel caso, l'inammissibilità del relativo quesito referendario.

A esiti opposti, ma sempre utilizzando lo stesso schema argomentativo, questa Corte è giunta nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 13 del 1999, là dove ha riscontrato «una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale».

Infine, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 1 del 2014, questa Corte ha incidentalmente affermato che «la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato».

7.2.– Nell'odierno giudizio di ammissibilità il problema della determinazione dei collegi elettorali si presenta in termini parzialmente diversi dai giudizi di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, per l'inclusione nel quesito referendario di una previsione di delega per la revisione dei collegi elettorali. Anche in questo caso, tuttavia, non si può non osservare che l'ineludibile necessità che siano ridisegnati i collegi elettorali e che sia quindi adottato un decreto legislativo a ciò diretto, ulteriore rispetto all'esito del *referendum*, finirebbe ugualmente per vanificare le prospettive di ammissibilità dell'iniziativa referendaria.

Pur consapevole dei limiti che il requisito della immediata applicabilità pone all'ammissibilità di *referendum* su leggi elettorali, questa Corte non ritiene tuttavia praticabile il percorso demolitorio-ricostruttivo individuato dai promotori per superare l'ostacolo della non auto-applicatività. Infatti, i Consigli regionali promotori, al fine di evitare che la richiesta referendaria avente ad oggetto i testi delle leggi elettorali di Camera e Senato potesse incorrere nei medesimi profili di inammissibilità per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta, già rilevati in casi simili dalla giurisprudenza costituzionale, individuano la soluzione nella richiesta di parziale abrogazione anche della norma di delega recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, con l'obiettivo di renderne possibile l'esercizio anche a seguito dell'eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo.

In altre parole, cogliendo l'occasione dell'esistenza di una delega resa dal Parlamento al Governo al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale *in itinere* che modifica il numero dei parlamentari – e impone per questo, pur a sistema elettorale invariato, una modifica dei collegi elettorali, uninominali e plurinominali, esistenti – i Consigli regionali promotori propongono un intervento su di essa diretto a conferirle il contenuto di delega a rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale in ipotesi prodotto dal *referendum*.

L'intervento sulla disposizione di delega si realizza essenzialmente con: a) la parziale modifica del suo oggetto, che viene circoscritto, sia nella rubrica sia nel comma 1 del citato art. 3, alla «determinazione dei collegi uninominali» e non più di quelli plurinominali; b) l'eliminazione della condizione sospensiva della delega, che ne consentirebbe l'esercizio anche in caso di mancata promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge n. 51 del 2019; c) l'abrogazione del *dies a quo* del termine di sessanta giorni per l'esercizio della delega; d) l'eliminazione dei riferimenti ai collegi plurinominali nei principi e criteri direttivi della delega (sia nella legge n. 51 del 2019, sia nella legge n. 165 del 2017).

È evidente, quindi, che l'obiettivo che i promotori si prefiggono di raggiungere presuppone una modifica della disposizione di delega che ne investe l'oggetto, la decorrenza del termine per il suo esercizio, i principi e criteri direttivi e la stessa condizione di operatività.

L'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una “nuova” norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria.

Quanto alla radicale alterazione della delega originaria, sia sufficiente osservare che tutti i “caratteri somatici” della legge di delegazione – individuati dall'art. 76 Cost. come condizioni per la delega dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento – si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta.

Questa avrebbe, tra l'altro, già sulla base della rubrica dell'art. 3 che lo individua, un oggetto diverso (non più «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali», ma «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali»).

I principi e criteri direttivi della delega originaria permarrebbero, sia pure sfrondatei dei riferimenti ai collegi plurinominali, con la conseguenza, però, di rendere ancora più manifesta la manipolazione referendaria. Si finirebbe, infatti, con il prevedere gli stessi principi e criteri direttivi per la determinazione dei collegi elettorali nel contesto di un sistema elettorale radicalmente diverso da quello per il quale essi erano stati predisposti (quest'ultimo, introdotto con la legge n. 165 del 2017, a forte prevalenza proporzionale; quello risultante all'esito del *referendum*, esclusivamente maggioritario). Sicché, in altre parole, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata a sua volta inevitabilmente nuova e diversa.

Radicalmente diverso sarebbe, ancora, il *dies a quo* del termine per l'esercizio della delega, attualmente previsto nel momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari, ma oggetto di abrogazione totale da parte del quesito referendario. In questo caso, quand'anche si ritenesse che la sua abrogazione in esito al *referendum* consenta di rinvenire, in via interpretativa, un nuovo *dies a quo* nel momento in cui si produrrà l'effetto abrogativo del *referendum* stesso, si tratterebbe comunque, all'evidenza, di un termine del tutto nuovo.

Infine, il quesito referendario mira a sopprimere la condizione sospensiva della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, eliminando per questo verso il suo legame "genetico" con la riforma costituzionale del numero dei parlamentari e finendo con il produrre in questo modo una delega "stabile" e, in quanto non più condizionata a una particolare evenienza, sicuramente operativa. Vi sarebbe, in tal modo, un inammissibile effetto ampliativo della delega originaria che, conferita dal Parlamento sub condicione, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa.

A ulteriore conferma dell'inammissibile grado di manipolazione che connota il quesito referendario sul punto vi è, poi, la considerazione che la delega, ancorché parzialmente abrogata, dovrebbe rimanere utilizzabile – come affermato dalla difesa degli stessi promotori – anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, ed essere così oggetto di un duplice e contestuale esercizio, dopo lo svolgimento del *referendum* costituzionale e di quello abrogativo qui all'esame. Al che si aggiunge la possibilità che i due *referendum* si svolgano in tempi diversi, come potrebbe avvenire, ad esempio, nel caso in cui il *referendum* abrogativo dovesse essere rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere in applicazione di quanto previsto all'art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970. Nel qual caso la delega stessa risulterebbe esaurita, e non più utilizzabile, all'atto dello svolgimento del *referendum* abrogativo.

L'unicità del quesito referendario e la sua stessa matrice razionalmente unitaria impediscono a questa Corte di scindere la valutazione di ammissibilità della parte del quesito relativa alla norma di delega da quella relativa alle altre parti, con la conseguenza che sul quesito stesso deve essere formulato un giudizio unitario.

7.3.– Per le ragioni anzidette deve ritenersi dunque che l'eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, è incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del *referendum* previsto all'art. 75 Cost., ciò che ne determina l'inammissibilità.

8.– Deve essere, infine, dichiarata manifestamente inammissibile anche l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dai Consigli regionali promotori in riferimento all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 per difetto di rilevanza. L'eccezione investiva, infatti, il citato art. 37 nell'ipotesi in cui la Corte avesse ritenuto inammissibile la richiesta referendaria per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta. L'aver escluso l'ammissibilità del *referendum* per una diversa ragione rende, quindi, priva di rilievo l'eccepita questione di legittimità costituzionale.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 20 novembre 2019, pronunciata dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2020.



### 3. CONTRIBUTI DI DOTTRINA

#### 3.1. Note a commento delle più recenti pronunce della Corte

##### 3.1.1. Sentenza n. 12/2014

- MAROLDA G., *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza possibile? commento a margine della sentenza 5/2015 della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015

##### 3.1.2. Sentenza n. 5/2015

- CARNEVALE P., *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio “no” che dà da pensare*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 2
- DE LUONGO D., *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della Corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, in *Giustizia amministrativa* ([www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)), 2015, n. 4
- DE LUONGO D., *Gli argomenti della ragionevolezza strumentale nel giudizio d’ammissibilità: appunti a margine della sentenza n. 5 del 2015*, in *La Rivista nel diritto* ([www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it)), 2015, n. 4
- GUAZZAROTTI A., *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it), 2018, n. 1
- MAROLDA G., *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza possibile? commento a margine della sentenza 5/2015 della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015
- MEZZANOTTE M., *La reviviscenza e i limiti finalistici del referendum abrogativo*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2015, n. 2
- SERGES G., *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, n. 2
- TORRETTA P., *Ancora sull’inammissibilità della “reviviscenza” da abrogazione referendaria. Note a margine di Corte cost. n. 5/2015*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, n. 1

##### 3.1.3. Sentenza n. 6/2015

- CARNEVALE P., *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio “no” che dà da pensare*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 2
- GIOVANNINI A., *Stabilità dei conti pubblici e sovranità popolare (Il referendum negato sulla “legge Fornero”)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, n. 2

- GUAZZAROTTI A., *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale* in [www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it), 2018, n. 1
- PURI P. – LUPI R., *Corte costituzionale e divieto di referendum su leggi “tributarie e di bilancio”*: il caso del referendum pensionistico, in *Dialoghi tributari*, 2015, n. 1
- SALERNO G.M., *L'inammissibilità del quesito referendario sui trattamenti pensionistici: un “doppio” approccio dai problematici risvolti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, n. 2

#### **3.1.4. Sentenza n. 16/2016**

- PINARDI R., *L'illegittimità dello ius superveniens ed il suo giudice in una pronuncia di estinzione del giudizio di ammissibilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, n. 1

#### **3.1.5. Sentenza n. 17/2016**

- ARENA A.I., *Brevi osservazioni sull'ammissibilità del referendum “per fermare le trivelle”*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2016, n. 1
- CARNEVALE P., *La Corte e il referendum sulle trivelle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, n. 2
- NUNIN R., *Precariato scolastico: la Consulta dice basta agli abusi (ma non scioglie tutti i nodi)*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2016, n. 10

#### **3.1.6. Sentenza n. 26/2017**

- ARENA A., *Brevi considerazioni sulla discrezionalità del legislatore e sulla legge del mercato (a partire dalla lettura della sent. n. 26 del 2017)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it), 2017, n. 2
- BARCELLONA G., *Quando l'abito non fa il monaco: ciò che l'“omogeneità” non dice e che la “puntualità” rivela*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2017, n. 2
- BOLOGNA C., *Manipolativo sì, ma non troppo! Inammissibile il quesito su art. 18 e “Jobs Act”. Nota a C. Cost. 27 gennaio 2017, n. 26*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, fasc. 2
- CALAFÀ L., *Le riforme della scuola e del lavoro: questioni di “giustizia strategica”*, in *Lavoro e diritto*, 2018, n. 1
- CALVANO R., *Il quesito referendario sull'art. 18. Corte e promotori tra giudizio di ammissibilità e politica*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2017, n. 1
- COCOZZA V., *Il quesito referendario sull'art. 18 l. 300/1970 è veramente propositivo?* in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2017, n. 1
- D'AMICO G., *Sulla nozione di “estraneità al contesto normativo” della disposizione di risulta. Una riflessione “preventiva” sull'(in) ammissibilità del referendum del c.d. Job Act*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2017, n. 1

- DE FIORES C., *Art. 18: un referendum inammissibile nonostante i precedenti*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2017, n. 1
- DELLA MORTE M., *Licenziamenti illegittimi e discrezionalità della Corte: un'ammissibilità controversa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2017, n. 7
- GUAZZAROTTI A., *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it), 2018, n. 1
- LUPO N., *Respinta dal referendum la riforma costituzionale, la Corte costituzionale affronta alcuni snodi importanti del sistema delle fonti del diritto*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2017, n. 1
- PALLANTE F., *La dubbia inammissibilità del referendum sui limiti alla tutela reale contro i licenziamenti illegittimi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, n. 4, parte II
- PERTICI A., *L'inammissibilità del referendum sui licenziamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 1
- PINARDI R., *La Consulta e i referendum sul lavoro*, in *Studium iuris*, 2018, n. 2
- ROMBOLI R., *Nota a Corte cost., sent. n. 26/2017*, in *Il Foro italiano*, 2017, n. 3, parte I
- TREU T., *La Corte costituzionale e i referendum sull'articolo 18, i voucher e la responsabilità negli appalti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, n. 2

### **3.1.7. Sentenza n. 27/2017**

- CALAFÀ L., *Le riforme della scuola e del lavoro: questioni di "giustizia strategica"*, in *Lavoro e diritto*, 2018, n. 1
- GUAZZAROTTI A., *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it), 2018, n. 1
- PERTICI A., *L'inammissibilità del referendum sui licenziamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 1
- PINARDI R., *La Consulta e i referendum sul lavoro*, in *Studium iuris*, 2018, n. 2
- ROMBOLI R., *Nota a Corte cost., sent. n. 27/2017*, in *Il Foro italiano*, 2017, n. 3, parte I
- TREU T., *La Corte costituzionale e i referendum sull'articolo 18, i voucher e la responsabilità negli appalti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, n. 2

### **3.1.8. Sentenza n. 28/2017**

- CALAFÀ L., *Le riforme della scuola e del lavoro: questioni di "giustizia strategica"*, in *Lavoro e diritto*, 2018, n. 1

- COCOZZA V., *La mera abrogazione con decreto legge di disciplina oggetto di referendum abrogativo*, in *Diritto e società*, 2017, n. 2
- GUAZZAROTTI A., *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.rivista.it), 2018, n. 1
- PERTICI A., *L'inammissibilità del referendum sui licenziamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 1
- PINARDI R., *La Consulta e i referendum sul lavoro*, in *Studium iuris*, 2018, n. 2
- ROMBOLI R., *Nota a Corte cost., sent. n. 28/2017*, in *Il Foro italiano*, 2017, n. 3, parte I
- TREU T., *La Corte costituzionale e i referendum sull'articolo 18, i voucher e la responsabilità negli appalti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, n. 2

### **3.1.9. Sentenza n. 10/2020**

- BERGONZINI G., *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020, n. 26
- BERTOLINI F., *Il quesito referendario fra abrogazione e novella*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, n. 1
- BORRELLO R., *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2021, n. 1
- CAFIERO S., *Il referendum elettorale tra auto-applicatività della normativa di risulta ed "eccessiva manipolatività del quesito": l'inammissibilità del conferimento di una nuova delega legislativa in via referendaria*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2020, n. 1
- CARAVITA B., *I possibili interventi istituzionali dopo il voto referendario*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020, n. 26
- CARNEVALE P., *Sul voto il popolo non vota. Brevi considerazioni sulla sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2020, n. 1
- CATALANO S., *La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per eccessiva manipolatività non convincente*, in *Osservatorio costituzionale* 2020, f. 4
- DESANTIS V., *Inammissibilità del referendum per manipolazione di una legge di delega. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020, n. 22
- DI CHIARA A., *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2020, n. 2 (anche in *Le Regioni*, 2020, n. 3)

- GRAMEGNA F. M., *La Corte dichiara l'inammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale in virtù del quesito eccessivamente manipolativo della delega* [Nota a sentenza: C. Cost., 31 gennaio 2020, n. 10], in *GiustAmm.it*, 2020, fasc. 4
- LUCIANI M., *Troppo o troppo poco: la difficile abrogazione popolare delle leggi elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, n. 1
- LUPO N., *L'inammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicabilità e (moderata) manipolatività*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2020 (anche in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 1)
- LUPO N., *Le conseguenze istituzionali del referendum 20-21 settembre 2020*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2020, n. 3
- MINNITI E., *La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia elettorale: dall'indirizzo sul referendum abrogativo alla convergenza con il modello tedesco*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2020, n. 2
- MOSTACCI E., *Eccessiva manipolatività: una clausola oracolare, di utilità incerta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, n. 1
- RIGHI R., *La sentenza della Corte costituzionale sul referendum Calderoli, un esito scontato, anzi chiamato dalla difesa dei Consigli regionali promotori: la Corte respinge il tentativo di trasformare il referendum da abrogativo a surrettiziamente propositivo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2020, n. 2
- ROMBOLI R., *Ammissibilità di richiesta di referendum abrogativo. Conflitto di attribuzione. (Nota a ord. C. Cost. 31 gennaio 2020 n. 9; sent. C. Cost. 31 gennaio 2020 n. 10)*, in *Il Foro italiano*, 2020, fasc. 3, pt. 1
- RUGGERI A., *Ancora in tema di abrogazioni per via referendaria di norme elettorali*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2020, n. 1
- SICURO F., *Il referendum elettorale all'esame della Corte costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it), 2020, n. 2
- SORRENTINO E., *L'irrisolta questione della manipolatività referendaria. Riflessioni sulla sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2021, n. 1
- TORRETTA P., *Referendum elettorale: manipolativo ... ma non "troppo". Nota a Corte Cost. n. 10 del 2020*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2020, n. 3

## 3.2. Ulteriori contributi sull'istituto referendario (2013-2021)

### 3.2.1. BARCELLONA G., *Osservazioni sul problema della reviviscenza e sulla rilevanza della intentio referendaria: muovendo da Corte cost. n. 13/2012 (Parte I) in Politica del diritto*, 2014, fasc. 1

*Sommario:* PARTE I. *L'inammissibilità della reviviscenza nell'argomentazione della Corte.* 1. Una breve premessa. - 2. La sentenza n. 13 del 2012 della Corte costituzionale e il postulato dell'inammissibilità della reviviscenza di una norma abrogata. - 3. I «deboli» precedenti del principio di non-reviviscenza. - 4. La critica della Corte alla «visione stratificata» dell'ordine giuridico ed i suoi limiti. - 5. L'eccezionalità della reviviscenza come argomento *a contrario* della sua ordinaria inammissibilità: (a) il caso della dichiarazione di incostituzionalità di norma abrogativa e la sua irriducibilità al problema della reviviscenza. - 6. (b) il caso della doppia abrogazione espressa e la sua riducibilità al paradigma ordinario dell'antinomia. - 7. Dalla fondazione interpretativa della reviviscenza nel caso della doppia abrogazione espressa alla questione della rilevanza della *intentio* referendaria: il problema della riferibilità al dispositivo referendario dei generali criteri di interpretazione della legge.

#### **Parte I. L'inammissibilità della reviviscenza nell'argomentazione della Corte**

##### **1. Una breve premessa**

La sentenza n. 13 del 2012, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le richieste di *referendum* abrogativi della l. 270 del 2005, ha riproposto una questione, quella della reviviscenza delle norme abrogate dalle disposizioni sottoposte al quesito referendario, che si mostra di rilevante portata per la comprensione di questo istituto e per le implementazioni che se ne potrebbero voler dare in un tempo di crisi del dispositivo rappresentativo quale sembra quello attuale.

Su tale questione, allora, può sembrare opportuno ritornare dopo i primi commenti che, da posizioni e con accenti diversi, sono seguiti alla pronuncia della Consulta.

Per vero, la decisione della Consulta era stata preceduta da un acceso dibattito e da (inusitate) pubbliche esternazioni che sono giunte a dividere come mai la dottrina costituzionalistica italiana<sup>1</sup>.

Le diverse e contrapposte opinioni, che su tali *referendum* si erano formate ed erano state vigorosamente manifestate, coinvolgevano questioni diverse e di varia natura, ancorché tutte di rilevante portata e interesse.

Ma il problema di fondo, che faceva da dirimente di queste diverse opinioni, si può dire fosse costituito, per l'appunto, dalla questione della reviviscenza della disciplina abrogata dalle disposizioni fatte oggetto dei quesiti referendari, una reviviscenza che, apertamente, i promotori dei *referendum* assumevano sarebbe seguita all'eventuale esito positivo della consultazione referendaria.

La sentenza n. 13 del 2012 ha trattato molte delle questioni che in tale dibattito erano state sollevate. Ma, alla fine, decisiva per le sue conclusioni negative è risultato essere proprio il postulato dell'impossibilità della reviviscenza di una norma abrogata.

Tale postulato costituisce, appunto, il tema da cui prendono le mosse le osservazioni che seguono.

Quella della reviviscenza, però, rappresenta anche la questione forse più delicata di un problema più generale che rileva sotto

<sup>1</sup> Sull'ammissibilità di *referendum* abrogativi che avessero ad oggetto la l. 270 del 2005 e sui problemi che una tale questione presenta la dottrina ha a lungo dibattuto (anche prima della decisione con la quale la Consulta ha escluso l'ammissibilità dei due *referendum* elettorali sulla l. 270 del 2005). In tal senso basti ricordare i contributi contenuti in: F. Bassanini (a cura di), *I referendum elettorali*, Firenze, Passigli Editori, 2007; *Referendum abrogativo e reviviscenza*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 0/2011; R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella*, Torino, Giappichelli, 2012. Ma si vedano anche A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. Celotto, *Sull'ammissibilità del referendum elettorale*, *ivi*; A. Pizzorusso, *Sull'ammissibilità di un referendum abrogativo di disposizioni abrogative o modificative di una precedente legge e implicitamente ripristinativo di disposizioni da questa abrogate o modificate*, *ivi*; A. Ruggeri, *Abrogazione popolare e «reviviscenza» di leggi elettorali*, *ivi*; R. Bifulco, *Sull'ammissibilità dei referendum abrogativi della l. 270/2005*, *ivi*; A. Morrone, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, *ivi*; V. Marcenò, *Perplessità sull'ammissibilità di un concetto ambiguo: la «reviviscenza» di disposizioni abrogate*, *ivi*; S. Curreri, *Tornare al referendum per ritornare al Mattarellum*, *ivi*; A. D'Atena, *Un'ammissibilità meno problematica di quanto sembra. A proposito del referendum sul «Porcellum»*, in [www.giurcost.org/studi/index.html](http://www.giurcost.org/studi/index.html); A. Ruggeri, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità della «reviviscenza» della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? (A prima lettura di Corte cost. n. 13 del 2012)*, *ivi*; M. Ruotolo, *Un'inammissibilità «annunciata». Commento a prima lettura a Corte cost. sent. n. 13/2012*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it).

molteplici e connessi profili e che appare cruciale per la stessa comprensione complessiva dell'istituto referendario.

Questo problema concerne la rilevanza della *intentio* referendaria ed investe, in ultima istanza, l'efficacia e, con essa, la stessa portata normativa del dispositivo referendario.

Come si sa, la Corte ha, da sempre e ripetutamente, riconosciuto decisiva importanza, ai fini della stessa ammissibilità del *referendum*, alla riconoscibilità e chiarezza della *intentio* referendaria. Precisamente, tale attenzione all'intento dei promotori è stata rivolta a garantire la struttura necessariamente binaria del quesito referendario: la riducibilità del proposito normativo perseguito dal quesito ad un'alternativa secca ed immediatamente percepibile è ritenuta condizione strutturale di un dispositivo normativo che sembrerebbe azzerare le ordinarie risorse della razionalità discorsiva.

Ma la rilevanza della *intentio* referendaria, che su questo piano sembra trovare sicuro riconoscimento, può anche prospettarsi in altre, e non meno rimarchevoli, direzioni, che investono l'efficacia normativa della proposta referendaria e del suo eventuale accoglimento.

Ci si può chiedere – e ci si è chiesto<sup>2</sup> –, in primo luogo, se il *verso* del quesito referendario, e quindi la *intentio* dei promotori, abbia ad incidere, ed eventualmente fino a che punto, sul potere del Parlamento di intervenire, dopo la proposizione del quesito e prima della sua votazione, sulla materia referendaria.

Ci si può chiedere, ancora – e ci si è chiesto<sup>3</sup> –, se a questa *intentio* debba, o meno, darsi rilevanza nell'interpretazione della disciplina di risulta, magari riconoscendo al proposito referendario lo stesso rango che, generalmente, si attribuisce alla *voluntas legis*, e cioè il valore di «elemento storico» che concorre (insieme agli altri criteri ermeneutici) alla determinazione del significato degli enunciati normativi.

E ci si può chiedere – ed è dibattuto<sup>4</sup> –, infine, se questa *intentio*, una volta che sia sanzionata dall'accoglimento del que-

<sup>2</sup> In ordine ai riferimenti dottrinali e giurisprudenziali si rinvia al successivo par. 9 (b).

<sup>3</sup> In ordine ai riferimenti dottrinali e giurisprudenziali si rinvia al successivo par. 8 (a).

<sup>4</sup> In ordine ai riferimenti dottrinali e giurisprudenziali si rinvia al successivo par. 10 (c).

sito referendario, non abbia a limitare, temporalmente, il potere del Parlamento di tornare a disporre sulla materia referendaria.

Come si sa, tutte queste questioni sono disputate, ma tutte, in un modo o nell'altro, propongono il problema di un'efficacia normativa del dispositivo referendario, che sembra transitare attraverso una qualche rilevanza della sua «intenzione».

Il punto è, allora, che proprio un tal riconoscimento, a misura che sembra mettere in comunicazione la *intentio* referendaria e la portata normativa del dispositivo referendario, potrebbe far sembrare plausibile la possibilità di riconnettere ad un inequivoco e manifesto *animus reviviscendi* dei promotori l'eventuale ripristino della disciplina che le disposizioni fatte oggetto del *referendum* avevano abrogato.

Precisamente, a favore dell'attendibilità di questa connessione tra problema della reviviscenza e rilevanza generale della *intentio* referendaria potrebbe sembrare deponga l'alternativa che segue: l'irrilevanza di un eventuale *animus reviviscendi* – si potrebbe pensare – non solo mutila l'intento dei promotori, ma, ancor prima, limita radicalmente il potere consegnato dal testo costituzionale all'istituto referendario; mentre – si potrebbe notare – la possibilità di intenzionare il *referendum* alla reviviscenza della disciplina abrogata dalla disposizione sottoposta al suo quesito, prim'ancora che valorizzare l'intento referendario, estende il virtuale valore normativo del *referendum*.

D'altronde, questa, che sembrerebbe un'alternativa forse azardata, potrebbe trovare fondamento e/o alimento in una prassi costituzionale che si ritiene (almeno da taluni) abbia dato via libera ai c.d. *referendum* manipolativi<sup>5</sup>, ove l'intenzionalità regolativa di quest'istituto sembra possa prendere il sopravvento sulla sua originaria concezione meramente negativa, e cioè su quella concezione che lo comprende come uno strumento, che esaurisce il proprio senso nella funzione meramente ablativa o, al più, nella creazione di una lacuna che il legislatore parlamentare si ritrova a dover colmare a suo arbitrio.

<sup>5</sup> Su quest'orientamento si rinvia ai saggi di S. Bartole, R. Bin, A. Barbera, P. Carnevale, A. Morrone, G. Brunelli, A. Giorgis, G. Gemma, A. Pugiotto contenuti in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori. Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, Giappichelli, 1999.

Ovviamente, non è detto che i problemi dell'abrogazione *medio tempore* della disciplina sottoposta a *referendum*, dell'interpretazione della normativa di risulta e del potere di tornare a legiferare su di essa presentino tutti soluzioni strettamente e, soprattutto, egualmente dipendenti dalla rilevanza che si riconosca alla *intentio* referendaria. Così come non è detto che la soluzione che si dia a tutti questi problemi debba necessariamente comportare simmetriche soluzioni della questione della reviviscenza e, tanto meno, della generale ammissibilità dei c.d. *referendum* manipolativi.

E tuttavia, l'evocazione di questi altri temi legati alla rilevanza della *intentio* referendaria giova a determinare il quadro entro il quale il problema della reviviscenza va messo a fuoco: la risposta che ad esso ha da darsi passa, comunque, attraverso la, ed esita nella, questione della portata del potere normativo che la Costituzione ha assegnato all'istituto referendario. Il problema della reviviscenza, infatti, induce a chiedersi, in ultima istanza, se e fino a che punto quel che il testo costituzionale ha attribuito al *referendum* integri un vero e proprio potere normativo, cui sia da riconoscere un rango in qualche modo equiparabile (seppur con i limiti che vengono dalla sua struttura ablativa) al potere normativo parlamentare ed al quale, perciò, siano riferibili, senza alcun limite, i medesimi processi ermeneutici (soprattutto teleologici) con tutte le loro virtualità regolative.

Di tali altri temi, dunque, si tratterà di seguito, anche se solo nei termini necessariamente molto approssimativi in cui la loro considerazione si mostri utile ad individuare principi e paradigmi appropriatamente riferibili alla questione della reviviscenza.

L'articolazione e la perentorietà con le quali si è pronunciata su tale questione fa sembrare opportuno prendere le mosse dal ragionamento che la Corte ha in proposito sviluppato nella sentenza n. 13 del 2012.

## **2. La sentenza n. 13 del 2012 della Corte costituzionale e il postulato dell'inammissibilità della reviviscenza di una norma abrogata**

Con la sentenza n. 13 del 2012 la Consulta ha dichiarato l'inammissibilità dei due quesiti referendari con i quali si proponeva l'abrogazione (totale o parziale) della l. 270 del 2005,

intitolata «Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica»<sup>6</sup>.

Obiettivo dichiarato dei promotori dei *referendum* era rimuovere per intero l'insieme delle modifiche apportate dalla l. 270 del 2005 alla precedente legge elettorale, ossia rimuovere «l'effetto abrogativo» da essa prodotto e così, innanzitutto, ripristinare lo *status quo ante*. Il raggiungimento di questo risultato, com'è noto, veniva perseguito attraverso la presentazione di due distinti quesiti referendari: il primo si proponeva l'abrogazione dell'intero testo della l. 270 del 2005; il secondo, invece, aveva ad oggetto soltanto i c.d. «alineae», e cioè gli enunciati della l. 270 del 2005 che avevano disposto l'abrogazione, la modifica ovvero la sostituzione di parti della precedente legislazione elettorale.

La sentenza in esame e l'inammissibilità dei quesiti referendari che essa sanziona vengono presentati dalla Consulta quasi come una decisione «a rime obbligate», esito del «rigoroso esercizio della propria funzione» e, più precisamente, della verifica della «conformità della richiesta ai requisiti fissati in materia dall'art. 75 Cost. e dalla propria giurisprudenza».

È proprio sulla base di quest'ultima, infatti, che appaiono individuati i criteri al cui «filtro» i quesiti referendari vengono sottoposti.

«In primo luogo – premette la Consulta – le leggi elettorali, che possono essere oggetto di referendum abrogativi, rientrano nella categoria delle leggi ritenute dalla giurisprudenza della Corte come costituzionalmente necessarie, l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica». I quesiti referendari, proprio per una tale ragione, devono soddisfare una duplice condizione: non solo essi devono essere «omogenei e riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria», ma devono anche garantire il permanere di «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Com'è noto, la l. 270 del 2005 interveniva su quattro distinti atti legislativi, disponendone la parziale abrogazione, la sostituzione ovvero la modifica.

<sup>7</sup> Corte cost. n. 13 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto.

A partire da sì individuati criteri viene, perciò, esaminato il primo dei due quesiti che, nella misura in cui «riguarda la legge elettorale nella sua interezza», viene ritenuto inammissibile.

Se la consultazione referendaria dovesse, infatti, concludersi con l'abrogazione della legge – argomenta la Consulta – si «produrrebbe l'assenza di una legge costituzionalmente necessaria, che dev'essere operante e auto-applicabile in ogni momento, nella sua interezza». Con la conseguenza – si prosegue ancora – che non vi sarebbe più la possibilità di procedere in ogni momento al rinnovo delle Assemblee legislative e che il potere del Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente le Camere verrebbe di fatto paralizzato.

Proprio per una tale ragione, l'ammissibilità del quesito referendario viene subordinata alla c.d. auto-applicatività della normativa di risulta, che deve poter garantire in qualsiasi momento il rinnovo delle Assemblee rappresentative.

Nel caso in esame, tuttavia, un tale requisito sarebbe assente. «Ove l'esito del referendum fosse favorevole all'abrogazione – osserva, infatti, la Corte – 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».

La decisione in ordine all'inammissibilità del quesito referendario viene, dunque, argomentata a partire dall'*impossibilità di ammettere la reviviscenza di disposizioni abrogate*, anche quando l'abrogazione colpisca disposizioni «meramente abrogatrici» con l'esplicito intento di rimuoverne, per l'appunto, l'effetto abrogativo.

Innanzitutto – premette la Corte – la tesi della reviviscenza di disposizioni abrogate si fonda su un'inaccettabile «visione stratificata dell'ordine giuridico»: le norme abrogate non verrebbero espunte dall'ordinamento, bensì mantenute in uno stato di quiescenza e perciò pronte a ridiventare vigenti nel momento stesso in cui dovesse venir meno l'atto che ne ha determinato l'abrogazione.

L'ipotesi della reviviscenza di norme abrogate, d'altronde, sarebbe stata considerata inammissibile da una costante giurisprudenza della Corte stessa, soprattutto quando si versasse in materia di leggi elettorali.

A riprova della correttezza di un tale assunto e dei precedenti che ad esso si conformano, la Consulta argomenta che la reviviscenza sarebbe considerata ammissibile solo in «ipotesi tipiche e molto limitate», ispirate ad una *ratio* del tutto diversa da quella invece presente nel caso dell'abrogazione referendaria.

Precisamente, le «ipotesi tipiche e molto limitate», cui è fatto riferimento nel dispositivo della decisione, sono indicate nella sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una norma abrogativa e nel ripristino di norme a seguito di abrogazione espressa del legislatore.

Nel primo caso, infatti, la dichiarazione d'incostituzionalità determinerebbe la rimozione *ex tunc* della legge illegittima ed il ripristino dello *status quo ante*: la sentenza che accerta la «annullabilità» della legge adottata in violazione dei precetti costituzionali ne rimuove in toto gli effetti e dunque anche quello abrogativo.

Il secondo caso, invece, sembrerebbe ispirato ad una *ratio* almeno in parte distinta.

In questo, infatti, il legislatore deciderebbe di rimuovere con una legge l'effetto abrogativo disposto da una precedente normativa: «ciò può verificarsi nel caso di norme dirette ad espungere disposizioni meramente abrogative, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo». Il ripristino delle norme abrogate – sembra, però, precisare la Consulta – discenderebbe, in tal caso, da una positiva *voluntas* regolativa, laddove, invece, lo strumento referendario, avendo carattere «esclusivamente abrogativo», «non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa».

Dunque, non solo le ipotesi di reviviscenza sarebbero «tipiche e limitate», ma, per di più, lo strumento del *referendum* abrogativo sarebbe strutturalmente inidoneo a produrre un tale effetto: «la finalità incorporata in una richiesta referendaria non può andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale. In tal modo, però, il *referendum* perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e surrettiziamente propositivo»<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Corte cost. 13 del 2012 punto 5.4 del Considerato in diritto.

Ma la Corte si spinge più oltre nell'esame del quesito sotto tale profilo. Essa – quasi a prevenire una possibile obiezione (v. *infra*) – aggiunge che, anche se si volesse estendere allo strumento referendario un siffatto potere dispositivo, tuttavia il quesito nella specie sottoposto al suo scrutinio fuoriuscirebbe dall'ipotesi dell'abrogazione referendaria di una legge meramente abrogativa (con intenzionalità regolative), «in quanto la l. 270 del 2005 non è di sola abrogazione della previgente legislazione elettorale, ma ha introdotto una nuova e diversa normativa in materia». Tale circostanza, infatti, varrebbe a privare il quesito referendario di quel requisito della chiarezza che si mostra altrettanto decisivo per la sua ammissibilità: ove si attribuisse al *referendum* una natura «impropriamente» dispositiva, ne verrebbero meno la «chiarezza e la matrice razionalmente unitaria», a misura che «il quesito n. 1 non consente (...) agli elettori la scelta tra la sopravvivenza di una disciplina e la sua eliminazione e cela diverse intenzionalità, ciò che mette in discussione la chiarezza del quesito».

Il carattere «misto» (e cioè insieme abrogativo della precedente normativa e dispositivo di una diversa regolazione della materia) dell'enunciato normativo sottoposto a *referendum* configurerebbe un'ipotesi diversa da quella dell'abrogazione di una norma meramente abrogativa, a misura che renderebbe l'intenzione dell'abrogazione non più oggettiva, e perciò necessariamente univoca, e priverebbe, di conseguenza, il ricorso allo strumento referendario della chiarezza imprescindibile per il corretto esercizio di una tal forma di «democrazia diretta»: il corpo elettorale referendario – sembra voler dire la Consulta – può essere interpellato solo secondo una logica oggettivamente binaria.

Infine, aggiunge ancora la Consulta, nel caso in esame non potrebbe nemmeno configurarsi l'ipotesi di riespansione della legge abrogata dalla l. 270 del 2005, dal momento che una tale figura (diversa dalla reviviscenza) presuppone necessariamente che il rapporto fra le due discipline possa configurarsi come rapporto fra *lex specialis* e *lex generalis*: «la legge 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».

Quindi – conclude la Corte – «escluso che l'abrogazione proposta possa produrre effetti di ripristino o di riespansione della legislazione elettorale previgente, si può ritenere che il quesito n.

1 è inammissibile, perché, ove il referendum avesse esito positivo, determinerebbe l'eliminazione di una disciplina costituzionalmente necessaria, che deve essere operante e auto-applicabile, in ogni momento, nella sua interezza».

Analoga sorte tocca al quesito n. 2, dichiarato inammissibile, oltre che per le medesime ragioni esposte con riferimento al quesito n. 1, per «contraddittorietà e per assenza di chiarezza».

Il quesito referendario in questione – come si è prima accennato – non aveva ad oggetto l'intero testo della l. 270 del 2005, ma singole disposizioni di essa, e segnatamente l'art. 2 della l. 270 del 2005 e 71 «alinea», «cioè le frasi iniziali di ognuno dei commi oggetto della richiesta, che dispongono l'abrogazione o la sostituzione delle norme elettorali prima in vigore».

Il quesito, dunque, intendeva colpire gli enunciati che ordinano l'abrogazione, la sostituzione o la modifica, senza tuttavia intaccare i «sottotesti»: «la richiesta – precisa la Corte – riguarda perciò solo le norme che prevedono o ordinano la sostituzione delle precedenti disposizioni, non quelle che a queste ultime si sostituiscono».

Proprio a causa di una tale strutturazione, però, l'eventuale approvazione del *referendum* non avrebbe potuto produrre l'effetto che da parte dei promotori gli si ascriveva. L'abrogazione dei c.d. alinea, infatti, non avrebbe travolto anche i «sottotesti»: «l'eventuale abrogazione delle disposizioni che contengono gli “ordini di sostituzione” non implica anche l'abrogazione delle norme che sostituiscono o modificano quelle abrogate, mentre la volontà del legislatore si è espressa non solo con le prime, ma anche – e principalmente – con le seconde».

Per una tale ragione – prosegue la Consulta – il quesito n. 2 non sarebbe in grado di produrre l'abrogazione delle norme introdotte dalla l. 270 del 2005: «i “sottotesti”, non espunti dall'ordinamento, in molti casi avrebbero essi stessi – per il proprio contenuto oggettivo, incompatibile con le norme precedenti – efficacia abrogativa».

Il quesito n. 2 non presenterebbe, perciò, il requisito indispensabile della «chiarezza» dal momento che – osserva la Corte – «non solo non è evidente quali norme gli elettori siano in concreto chiamati ad abrogare con il referendum, ma anche perché l'effetto abrogativo prodotto dalla eliminazione degli alinea è di difficile interpretazione».

Le perplessità, che alla Corte vengono dall'esame del quesito n. 2, sono dunque molteplici e sembrano ritenute da sole sufficienti a motivarne l'inammissibilità. E tuttavia la Corte non manca, anche rispetto a tale secondo quesito, di riproporre quella che per Essa appare, alla fine, la ragione di fondo: «quand'anche si ritenesse che sia gli alinea che i sottotesti siano oggetto di abrogazione referendaria, il quesito presupporrebbe la reviviscenza della legislazione elettorale precedente alla l. 270 del 2005 e sarebbe perciò inammissibile».

### 3. I «deboli» precedenti del principio di non-reviviscenza

Il postulato dell'inammissibilità della reviviscenza di una norma abrogata rappresenta, dunque, la «chiave di volta», a partire dalla quale la Consulta organizza l'intera argomentazione della sua decisione.

Dalla centralità che a tale postulato è conferita discende, allora, la necessità di esaminare il problema della reviviscenza innanzitutto a partire dagli argomenti su cui la Corte espressamente lo fonda.

Rispetto ad un tale postulato ed alle ragioni che vi starebbero alla base assume centrale rilievo, al dire della stessa Consulta, l'argomento del carattere costante e consolidato della giurisprudenza costituzionale in materia.

Come si sa, nel sistema giuridico italiano, non solo ordinario ma anche costituzionale, non vige il principio del precedente vincolante. A rigore, dunque, il riferimento, che la Corte così fa ai propri precedenti, potrebbe esibire un valore al più «persuasivo», e cioè il valore, non secondario ma neanche decisivo, del credito che la risalente e ripetuta delibazione di una *quaestio juris* può aggiungere alla riproposizione delle ragioni chiamate ad avvalorarne la soluzione.

A dire il vero, già questa può ritenersi una buona ragione per verificare se effettivamente, e fino a che punto, l'inammissibilità della reviviscenza di una norma abrogata corrisponda incontrovertibilmente ad un consolidato orientamento della Corte: lo stesso «valore persuasivo» accreditabile all'enunciazione di un principio, infatti, si mostra in ogni caso diverso a seconda della misura in cui esso risulti non solo declamato ma effettivamente chiamato a presidiare la soluzione del caso, e cioè si dimostri la *ratio* che ne fonda realmente la decisione.

Ma nel modo nel quale la Corte si rifà ai propri precedenti vi è forse, in questa ipotesi, qualcosa di più. Nel peso che Essa sembra attribuire alle proprie precedenti pronunce si può, forse, scorgere l'evocazione di un dispositivo argomentativo che sembra richiamare il c.d. diritto vivente, ossia l'idea che la reiterazione indiscussa di un'interpretazione conferisca al relativo testo costituzionale un significato che, in qualche modo, «vige» al di là della sua stessa virtuale controvertibilità<sup>9</sup>.

Nel ragionamento della Corte, il postulato dell'inammissibilità della reviviscenza di una norma abrogata si assume prenda corpo nelle decisioni n. 40 del 1997, n. 31 del 2000, nonché nn. 24 e 28 del 2011, a dar conto delle quali esso varrebbe in maniera inequivoca.

Anche per questa ragione, allora, l'analisi dei passaggi argomentativi, che motivano l'inammissibilità dei due *referendum* elettorali del 2012, sembra opportuno prenda le mosse dall'esame dei precedenti invocati a loro sostegno, onde verificare in che misura il principio dell'impossibilità della reviviscenza rappresenti, in essi, «l'elemento giustificativo della pronuncia»<sup>10</sup>, la reale *ratio decidendi* che ne fonda le conclusioni.

Nella ricostruzione fattane dalla Consulta, l'inaugurazione di questo orientamento giurisprudenziale e la conseguente enunciazione del principio dell'impossibilità della reviviscenza troverebbero il loro *incipit* nella sentenza n. 40 del 1997.

In tale occasione la Consulta era chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di un *referendum* abrogativo, che aveva ad

<sup>9</sup> Come si sa, il dispositivo del «diritto vivente» è stato utilizzato dalla Corte in alternativa alle c.d. sentenze interpretative ed al dovere di conformazione della magistratura ordinaria: facendo riferimento all'idea che il diritto si dà per come è interpretato, infatti, si son rese possibili decisioni di rigetto o di accoglimento pur in presenza di enunciati normativi che, virtualmente, sarebbero stati passibili di interpretazioni, rispettivamente, contrarie o conformi ai principi costituzionali (v. in proposito G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, in *Enc. del dir.*, XXXVI, pp. 646 ss.; Id., *La dottrina costituzionale del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1986, pp. 1148 ss.; A. Anzon, *La Corte costituzionale e il diritto vivente*, ivi, 1984, pp. 303 ss.). Ma questo dispositivo, evidentemente, è suscettibile di «autoriferimento», ossia è, astrattamente, in grado di porre al posto del testo costituzionale l'interpretazione che di esso la Corte ha elaborato in forza della sua stessa reiterazione. Anche se non è difficile immaginare quali e quanti possano essere gli inconvenienti che un tale dispositivo è suscettibile di generare.

<sup>10</sup> Così, V. Marinelli, *Precedente Giudiziario*, in *Enc. del dir.*, Aggiornamento VI, Milano, 2002, p. 885.

oggetto alcune disposizioni contenute nel d.lgs. 297 del 1994 in materia di istruzione.

Nella motivazione della sentenza, l'inammissibilità del *referendum* trovava fondamento nella «intrinseca mancanza di chiarezza» del quesito referendario. Secondo la ricostruzione fattane dalla Corte, infatti, tale quesito non si sarebbe proposto la mera eliminazione delle disposizioni normative che ne costituivano l'oggetto, ma avrebbe inteso piuttosto instaurare un «sistema diverso»: «il presente referendum non si propone un intento meramente eliminativo ma, attraverso una abrogazione parziale, mira di per sé all'instaurazione di un sistema diverso, in sostituzione di quello attualmente vigente». Ed è appunto la difficile individuazione di un tale distinto sistema ad indurre la Corte a dichiarare inammissibile il quesito referendario, dal momento che «quale sia tale sistema resta obiettivamente e insuperabilmente incerto, mancando l'alternatività – condizione di chiarezza del quesito – tra la disciplina vigente, di cui si chiede l'abrogazione, e quella che ne residuerebbe».

La ragione che sta alla base della declaratoria d'inammissibilità del quesito referendario è, dunque, la sua «intrinseca mancanza di chiarezza», intesa, quest'ultima, come «*ratio* puntuale», come «evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo», come «organicità concettuale e normativa richiesta al quesito, che dev'essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole ed in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa»<sup>11</sup>.

In questa prospettiva, allora, i passaggi della decisione che appaiono dedicati all'istituto della reviviscenza presentano «valenza solo tangenziale»<sup>12</sup>. In essi, infatti, si ammoniscono i promotori referendari, «i quali, dopo aver sostenuto nella loro prima memoria la reviviscenza di tale sistema»<sup>13</sup> come effetto dell'eventuale

<sup>11</sup> Così Corte Cost. nn. 29 del 1987 e 15 del 2008.

<sup>12</sup> Così A. Celotto, *Sull'ammissibilità del referendum elettorale*, in [www.forumco-stituzionale.it](http://www.forumco-stituzionale.it).

<sup>13</sup> Il riferimento è al sistema dell'insegnante unico che, nella prospettiva della prima memoria presentata dai promotori referendari, sarebbe stato ripristinato qualora il *referendum* abrogativo avesse avuto esito positivo. Sul punto si legge nella sentenza «La normativa, che nel decreto legislativo n. 297 del 1994, eventualmente risultasse dall'abrogazione delle parti sottoposte a referendum non giustifica tale conclusione, mancando regole o principi che possano subentrare alle norme abrogate, i quali abbiano come contenuto appunto il ripristino del sistema a insegnate unico».

abrogazione, nella seconda memoria correggono visibilmente la *ratio* dell’iniziativa referendaria». Ad orientare negativamente il giudizio della Corte, perciò, non sembra tanto la reviviscenza ed i problemi che essa solleverebbe, ma la circostanza che, nel disegno referendario, essa venga prima postulata e poi abbandonata, e l’incertezza che tale circostanza introduce nella portata del quesito referendario.

L’impossibilità della reviviscenza, dunque, presenta in tale decisione carattere, tutto sommato, marginale e, soprattutto, secondario, o – meglio – rimane assolutamente esterna alla *ratio decidendi* della ritenuta inammissibilità del *referendum* e resta relegata al ruolo di mero *obiter dictum*. Sicché sembra da condividere l’opinione di Barbera, secondo cui il principio di non-reviviscenza in essa enunciato non appare in grado di assurgere al rango di «precedente», dal momento che «più che porsi il problema della possibilità di far uscire dal letargo la norma quiescente sul modulo unico la Corte si pone il problema di sapere qual’è la finalità del quesito»<sup>14</sup>.

Il secondo precedente invocato dalla Corte è, invece, indicato nella decisione n. 31 del 2000, con la quale si dichiarava l’inammissibilità del quesito referendario volto ad ottenere l’abrogazione del d.lgs. 286 del 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Il giudizio d’inammissibilità veniva argomentato dalla Consulta a partire dalla «singolare» posizione che il citato d.lgs. occupa nel nostro ordinamento e che ne giustifica la sottrazione al *referendum* abrogativo. «In questo quadro normativo – precisava la Corte a conclusione del proprio ragionamento – l’eventuale abrogazione dell’intero testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 (...) renderebbe inadempiente l’Italia agli obblighi derivanti dagli artt. 2, 5, 6, 18, 23 e 27 della Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schenghen e quindi del Trattato di Amsterdam».

<sup>14</sup> A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Di contrario avviso, invece, P. Carnevale, *Tornare a vivere ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, cit., p. 17, a giudizio del quale «la “valenza solo tangenziale” della questione della reviviscenza quale effetto dell’abrogazione popolare ai concreti fini del giudizio di inammissibilità, non toglie in alcun modo valore alla presa di posizione recisamente contraria della Corte circa la medesima questione».

«Quindi – proseguiva – in linea con i principi costantemente affermati da questa Corte, secondo cui, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, non si può svolgere referendum abrogativo sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e anche sulle altre disposizioni normative che producono effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività di tali leggi tanto da ritenersi implicita nel sistema la preclusione, si deve dichiarare inammissibile la presente richiesta referendaria».

Il carattere logicamente pregiudiziale e pertanto assorbente di quest'ultimo e decisivo argomento, che vede il d.lgs. 286 del 1998 ricadere fra le leggi che l'art. 75 Cost. esplicitamente sottrae al *referendum*, avrebbe dovuto indurre la Consulta a ritenere superflua ogni ulteriore considerazione. Ed invece questo non è che l'ultimo passaggio di un ragionamento, nel corso del quale la Consulta sembra sostenere l'inammissibilità del quesito referendario anche a partire dal vuoto normativo che conseguirebbe all'abrogazione dell'intero t.u. in materia di immigrazione: «le norme di cui sopra sono le uniche che, attualmente regolano la materia, sì che – nell'ipotesi di abrogazione referendaria – verrebbe meno, da un lato, la disciplina circa l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e, dall'altro, si determinerebbe una lacuna per quanto concerne le sanzioni penali a carico di coloro che sfruttano il fenomeno dell'immigrazione clandestina».

Tuttavia, l'argomento del vuoto normativo, a ben vedere, non sembra avere nel ragionamento della Consulta autonoma rilevanza. Esso, infatti, sembra assumere rilievo solo nella misura in cui si tramuti nell'inadempimento degli obblighi assunti dallo Stato italiano con il Trattato di Amsterdam: «già da questo esame preliminare risulta in maniera incontrovertibile che i Trattati assicurano la piena libertà nell'attraversamento delle frontiere interne dell'Unione e, per converso, richiedono efficaci controlli alle frontiere esterne (...). Sì da apparire evidente che la materia dell'ingresso e del soggiorno degli extracomunitari non potrebbe restare senza disciplina e, soprattutto, carente di strumenti adeguati per assolvere gli obblighi imposti dai trattati».

In questa prospettiva, il vuoto normativo sembra, dunque, configurarsi come «vuoto-inadempimento»: non è il «vuoto» in sé, e cioè l'inammissibilità di una reviviscenza in quanto tale della disciplina preesistente, ad essere al centro del ragionamento della Consulta; è, invece, l'inadempimento degli obblighi comunitari,

che l'accoglimento del quesito referendario potrebbe comportare, a determinarne il giudizio negativo, un giudizio, perciò, nel quale la non-reviviscenza della disciplina preesistente (e, perciò, la postulazione del «vuoto» normativo) trova assorbente ragione, piuttosto, nella non scrutinabilità della sua sicura conformità ai Trattati ad essa successivi<sup>15</sup>.

Sicché, anche a proposito di questa decisione, si può dire, alla fine, che il principio di non-reviviscenza si mostra certo enunciato, ma non incardinato nella ragione fondamentale che conduce alla decisione di inammissibilità del quesito referendario.

Se in merito alla «forza» di precedente delle summenzionate decisioni della Consulta appare, dunque, lecito nutrire qualche riserva, diversamente sembrerebbero disporsi le cose quando, invece, si abbia riguardo alle sentenze nn. 24 e 28 del 2011.

Nel giudizio sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 2-*bis* d.l. 112 del 2008 (relativo alla disciplina delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), la conclusione positiva della Consulta trovava fondamento nella conformità del quesito ai requisiti richiesti dall'art. 75, comma 2, Cost. e segnatamente, nella circostanza che esso non aveva ad oggetto una legge a contenuto comunitariamente vincolato e, in particolare, che la sua eventuale abrogazione referendaria non avrebbe comportato alcun inadempimento degli obblighi comunitari.

«Dall'abrogazione referendaria – chiariva, infatti, la Consulta – non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incompatibile con gli obblighi comunitari né l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario».

Ma è proprio nel passaggio della decisione, in cui la Corte procede ad individuare la cosiddetta normativa di risulta, per verificarne la compatibilità «con gli obblighi internazionali, comunitari o, comunque, direttamente imposti dalla Costituzione», che appare chiaramente enunciato il principio dell'inammissibilità

<sup>15</sup> Ed invero, il principio, che in realtà la Corte implementa, è quello che la sopravvenienza di un trattato impedisce comunque il ritorno in vigore di una disciplina che, essendo ad esso anteriore, da tale trattato e dagli obblighi che ne discendono deve ritenersi inevitabilmente destinata ad essere travolta.

della reviviscenza: «nel caso in esame – si legge, infatti – all’abrogazione dell’art. 23-*bis*, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo; dall’altro, conseguirebbe l’applicazione immediata nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria».

È dunque incontrovertibile che in tale passaggio la Corte si pronunci apertamente per l’impossibilità della reviviscenza delle norme abrogate. E tuttavia, non sembra si possa ritenere che un tale argomento sia stato decisivo nel ragionamento della Consulta, abbia cioè rappresentato l’effettiva e reale discriminante fra ammissibilità e inammissibilità del quesito referendario.

Ed invero, non solo l’impossibilità della reviviscenza non è, in tale decisione, dedotta a ragione di inammissibilità del quesito referendario (che, al contrario, viene dichiarato ammissibile), ma viene piuttosto affermata in sede di ricostruzione della normativa di risulta, e, per di più, al fine di «preferire» la soluzione dell’immediata applicabilità della disciplina comunitaria. Il problema della reviviscenza, dunque, vi appare in qualche modo assorbito entro una questione propriamente interpretativa, che concerne i rapporti tra disciplina nazionale e disciplina comunitaria<sup>16</sup>, e considerato in una luce che si alimenta dell’obbligo di conformità della prima alla seconda. A questa stregua, il problema della reviviscenza della disciplina preesistente appare sostanzialmente assorbito dall’immediata applicabilità della disciplina comunitaria, che, peraltro, ha il vantaggio di esonerare dal rischio che un’eventuale reviviscenza della disciplina preesistente susciti, successivamente, problemi di difformità dalle prescrizioni comunitarie<sup>17</sup>.

La questione della reviviscenza, dunque, non sembra abbia giocato un ruolo effettivo nella decisione relativa all’ammissibilità del quesito referendario: l’ammissibilità del quesito, infatti, non si sarebbe potuta negare né a partire dall’eventuale reviviscenza della disciplina preesistente né a partire dalla non-reviviscenza e dal dispositivo dell’immediata applicabilità della normativa comunitaria. Sicché la non-reviviscenza appare, piuttosto, un’alternativa interpretativa che si raccomandava per la diversa ragione della

<sup>16</sup> Sul punto si veda S. Curreri, *Tornare al referendum per ritornare al Mattarellum*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>17</sup> Vero è, infatti, che l’art. 113 del d.lgs. 267 del 2000 aveva superato il vaglio di conformità del Consiglio di Stato. Ma è anche vero che tale decisione del Giudice amministrativo non poteva escludere affatto che la questione si riproponesse nuovamente.

sua idoneità a neutralizzare definitivamente il rischio di un (non escludibile nonostante il vaglio del Consiglio di Stato) esito anti-comunitario del *referendum*.

Ciò, ovviamente, non toglie affatto valore alla presa di posizione, che in tale decisione viene operata dalla Corte, ma impedisce anche di attribuirvi quel ben più elevato peso che essa presenterebbe quando – come nella sentenza n. 13 del 2012 – da una tale presa di posizione si fosse fatta discendere direttamente l'inammissibilità del quesito referendario.

Analoghe considerazioni possono farsi in merito agli argomenti che motivano la sentenza n. 28 del 2011.

L'ammissibilità del quesito referendario, che aveva ad oggetto una molteplicità di disposizioni finalizzate a realizzare la costruzione e l'esercizio di nuove centrali nucleari, trovava, infatti, fondamento in due distinti ordini di ragioni.

Innanzitutto, «la richiesta referendaria – spiegava la Corte – non viola, (...), i limiti stabiliti dall'art. 75, secondo comma, Cost. e quelli desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione, poiché le leggi delle quali si chiede l'abrogazione, (...), non rientrano fra quelle per le quali detta norma esclude il ricorso all'istituto referendario. In particolare – vi si proseguiva – essa non si pone in contrasto con obblighi internazionali e, segnatamente, con il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica». Inoltre – argomentava ancora la Consulta – «ad un giudizio positivo deve, altresì, pervenirsi in ordine ai requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito». Per vero, nonostante le disposizioni di cui si propone l'abrogazione siano contenute in molteplici atti legislativi, «la matrice razionalmente unitaria di dette norme comporta che il quesito in esame incorpora l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, consistente nell'intento di impedire la realizzazione e la gestione di tali centrali, mediante l'abrogazione di tutte le norme che rendono possibile quest'effetto. Pertanto – vi si concludeva – l'elettore è messo in condizione di esprimersi, con un'unica risposta, affermativa o negativa, su di una questione ben determinata nel contenuto e nelle finalità».

Ad un tale argomentare, che esaurisce in sé il complesso delle *rationes* che motivano la decisione, appare aggiunta una postilla finale, che, però, non sembra in grado di influire, almeno per come essa viene presentata dalla stessa Consulta, sull'ammissibilità

del quesito referendario. Vi si legge, infatti, «non incide, infine, sui requisiti di chiarezza ed univocità la circostanza che una delle disposizioni oggetto del quesito ha espressamente abrogato alcune preesistenti norme concernenti la disciplina in esame. Indipendentemente da ogni considerazione in ordine all' idoneità di queste ultime norme a permettere la realizzazione e la gestione di centrali nucleari, l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è, infatti, inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento».

Nell'argomentare della Consulta, un tale conclusivo passaggio, nel quale si enuncia in modo inequivocabile il principio dell'impossibilità della reviviscenza, deve essere compreso a partire dall'*incipit* che lo introduce: la circostanza che oggetto del quesito referendario siano disposizioni meramente abrogative – vi si legge – «non incide sui requisiti di chiarezza ed univocità».

A partire da quest'inciso, infatti, non sembra del tutto infondato ritenere che l'inammissibilità della reviviscenza non assuma nella decisione della Consulta una valenza propriamente oggettiva ed assoluta, ma si configuri, piuttosto, come una «inammissibilità teleologica», e dunque, in una qualche misura, relativa. Precisamente, potrebbe sembrare che, nel contesto della decisione, un tale postulato (quello dell'inammissibilità della reviviscenza) non assuma rilievo in sé, quanto piuttosto in dipendenza della «*ratio* referendaria», che tanto chiaramente trovava espressione nel quesito, ed in vista dello scopo di garantirla verso esiti che con essa sarebbero stati in palese contrasto: dall'abrogazione referendaria non potrebbero conseguire effetti che appaiano in contraddizione con «l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo», e cioè che si risolvano nel ripristino di norme che permettano la realizzazione o la gestione di impianti nucleari. A dover essere esclusa, perciò, sarebbe non la reviviscenza in sé, ma solo quella reviviscenza che risulti contraddittoria rispetto al fine intrinseco e manifesto del quesito referendario.

In questa prospettiva, può, quindi, ritenersi che la questione della reviviscenza rimanga comunque in qualche modo esterna all'insieme delle *rationes* che stanno a fondamento del *decisum*: la «coerenza della normativa residua» appare garantita, infatti, più che dall'impossibilità in sé della reviviscenza, dalla stessa «evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo» e dall'inammissibilità di una

reviviscenza che comporti esiti tanto palesemente in contrasto con le finalità del *referendum* e con la volontà del corpo elettorale che in esso trovasse espressione: l'effetto abrogativo – vien da dire – non poteva comportare alcuna reviviscenza poiché quest'ultima era manifestatamente contraria alla *ratio* referendaria.

Dunque, sulla base delle decisioni che si sono brevemente esaminate si può, di certo, sostenere che la Consulta nutra, e da diversi anni a questa parte, la convinzione di massima che non si dia la reviviscenza di una norma abrogata. Ma, al tempo stesso, sembra si debba anche riconoscere che le occasioni, nelle quali tale convinzione di massima è stata manifestata, non appaiono tali da assurgere al rango di «precedente» in senso forte e, tanto meno, da prospettarsi come una sorta di «diritto vivente», il quale giunga a costringere l'argomentazione del Giudice delle leggi entro binari assolutamente predeterminati.

Ma l'impossibilità di invocare l'esistenza di un consolidato principio di siffatta natura finisce, così, per trasferire sul ragionamento della Consulta l'onere di giustificare per intero l'inammissibilità dei due *referendum* elettorali e di provare, per ciò stesso, la fondatezza del postulato dell'impossibilità della reviviscenza.

#### **4. La critica della Corte alla «visione stratificata» dell'ordine giuridico ed i suoi limiti**

Ad introdurre gli argomenti cui la Consulta affida la motivazione della propria decisione è innanzitutto una preliminare considerazione di ordine generale: «la tesi della reviviscenza di disposizioni a seguito di abrogazione referendaria – vi si legge – non può essere accolta, perché si fonda su una visione “stratificata” dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti».

La «visione stratificata» dell'ordine giuridico – sembra affermare la Consulta – sarebbe incompatibile con la natura del dispositivo abrogativo, che conduce all'estinzione della disposizione abrogata ed alla sua sostituzione ad opera di quella abrogante. Una tale estinzione e la «successione temporale» delle norme, cui essa dà luogo, escluderebbero la quiescenza della disposizione abrogata

e, per ciò stesso, ne scongiurerebbero anche l'eventuale ritorno, dando così ragione dell'asserita inammissibilità della reviviscenza.

Questa comprensione delle dinamiche del sistema giuridico, tuttavia, sembra contraddetta non solo dalla «prassi» del suo (del sistema giuridico, cioè) concreto funzionamento, ma anche dal modo in cui esso è stato compreso e rappresentato finanche dalla più risalente dottrina.

Muovendo da entrambe queste prospettive, infatti, non sembra che gli effetti dell'abrogazione possano essere correttamente compresi e descritti ricorrendo alla figura dell'estinzione della disposizione normativa.

A partire dal combinato disposto degli artt. 11 e 15 disp. prel. cod. civ. e dunque, muovendo dal principio dell'irretroattività della legge e dalla conseguente operatività *ex nunc* dell'abrogazione, Mortati scriveva: «la legge abrogata non si estingue dato che le sue norme continuano a regolare, pur dopo l'avvenuta abrogazione, i rapporti insorti durante la sua vigenza, secondo le regole generali sull'irretroattività»<sup>18</sup>. Quindi, se può ritenersi corretto affermare che l'entrata in vigore di una norma coincida con l'inizio della sua esistenza, non si può, invece, convenire, con Pugliatti, che «l'abrogazione ne rappresenti l'estremo limite»<sup>19</sup>: le disposizioni abrogate conservano «la loro obbligatorietà per le situazioni di fatto anteriori alla data del verificarsi dell'effetto abrogativo, venendo ad esse sottratte le situazioni successive»<sup>20</sup>.

Tali concetti, d'altronde, appaiono lucidamente enunciati dalla stessa Corte costituzionale, che nelle sentenze nn. 49 e 63 del 1970 chiariva che «l'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia». Di modo che la disposizione abrogata muterebbe da «fonte di una norma riferibile ad una serie indefinita di fatti futuri» a «fonte di una norma riferibile solo ad una serie definita di fatti passati»<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1969, p. 347.

<sup>19</sup> S. Pugliatti, *Abrogazione*, in *Enc. del dir.*, I, p. 142.

<sup>20</sup> Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1984, p. 191.

<sup>21</sup> Sul punto si vedano A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.; R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 295 ss.; F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1972, pp. 20 ss.; S. Curreri, *Tornare al referendum per ritornare al Mattarellum*, cit.

In questa prospettiva, l'abrogazione si risolverebbe nella sola compressione dell'ambito operativo della disposizione abrogata, che continua, perciò, a trovare applicazione seppure limitatamente ai casi sorti sotto la sua vigenza. E tuttavia, è proprio il permanere di una siffatta *vis* qualificativa, che induce a ritenere che la norma abrogata non si estingua ma permanga, in una qualche misura, valida ed efficace<sup>22</sup>.

La necessaria compresenza di disposizione abrogante e disposizione abrogata finisce, così, con il prospettare un'immagine del sistema giuridico almeno in parte opposta a quella delineata dalla Consulta nella sentenza n. 13 del 2012: «nella realtà delle cose, i sistemi giuridici del passato e del presente vengono a *coesistere* nel più ampio quadro dell'ordinamento dello Stato»<sup>23</sup>.

La *vis* qualificativa, seppur tendenzialmente affievolita, che continua a contraddistinguere le disposizioni abrogate sembra, quindi, mettere in forse la critica che la Corte muove alla concezione stratificata dell'ordine giuridico.

Una rappresentazione più appropriata della condizione in cui versano le norme abrogate, infatti, indurrebbe a configurare un'eventuale loro reviviscenza non come un «ritorno in vita» ma, piuttosto, come l'esito della rimozione di quel limite temporale, che ne aveva delimitato «la sfera materiale di efficacia» ed in cui l'abrogazione, alla fine, si risolve<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Sul punto si rinvia agli argomenti di R. Quadri, *Dell'applicazione della legge in generale* (artt. 10-15), in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1974, pp. 315 ss., dove si legge «il fatto stesso che una legge sia applicabile a determinate situazioni, implica che tale legge regola queste situazioni e, quindi, che essa è efficace rispetto alle situazioni stesse». Ma si vedano anche le riflessioni di R. Guastini, *Le Fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., p. 295 che, in merito alla natura dell'effetto abrogativo, spiega: «l'abrogazione non toglie completamente efficacia alle norme abrogate. Ha piuttosto l'effetto di ridurre la loro sfera di applicabilità, circoscrivendola nel tempo (...) E pertanto – prosegue – non è neppure escluso che, nel corso di un giudizio, un giudice – chiamato ad applicare una norma abrogata – si interroghi sulla sua conformità a Costituzione, e sollevi perciò questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale».

<sup>23</sup> Così R. Quadri, *Dell'applicazione della legge in generale* (artt. 10-15), cit., p. 66.

<sup>24</sup> Da un punto di vista esclusivamente formale, dunque, potrebbe non sembrare del tutto improprio assumere che un'eventuale reviviscenza si darebbe, anche in tal caso, come conseguenza di un effetto (ri)espansivo non molto diverso da quello che si ritiene operi nel caso dell'abrogazione di una *lex specialis*. Anzi si potrebbe aggiungere che un simile modo di ragionare addirittura si imporrebbe nei casi in cui la norma sottoposta a *referendum* abbia operato abrogazioni «tacite» o «innominate» delle precedenti discipline. Si assume, infatti, da taluni che l'abrogazione tacita non colpisca la disposizione (nel senso del testo normativo) ma semplicemente la «norma», e cioè l'interpretazione di essa che si mostri incompatibile con la «norma» recata

L'evidente debolezza dell'argomento della Corte, tuttavia, non sembra ancora sufficiente a fondare l'ammissibilità della reviviscenza: la coesistenza nel sistema giuridico di disposizioni abroganti e disposizioni abrogate, infatti, non esclude paradigmi differenziati di efficacia delle norme e dunque l'inammissibilità di una reviviscenza che, a partire da essi, ben potrebbe ancora essere postulata. Sicché il problema non è se la norma abrogata esista ancora oppure no nel tessuto normativo, ma come continui ad esistere e, soprattutto, perché esista in un modo e non in un altro. Ma questo significa, a ben vedere, che il problema della reviviscenza, più che sul piano esclusivamente formale (e cioè dello *status* delle norme abrogate), deve essere considerato ed approfondito sul terreno delle ragioni che presiedono ai (diversi) regimi di efficacia delle leggi.

##### **5. L'eccezionalità della reviviscenza come argomento *a contrario* della sua ordinaria inammissibilità: (a) il caso della dichiarazione di incostituzionalità di norma abrogativa e la sua irriducibilità al problema della reviviscenza**

Una volta ridimensionato il peso che alla visione «non stratificata» dell'ordinamento giuridico fatta propria dalla Consulta può essere accordato, l'onere di confermare il postulato dell'inammissibilità della reviviscenza finisce con il gravare sulla natura straordinaria dei casi in cui essa è, invece, ammessa: «il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate – si legge – non opera in via generale e automatica e può essere ammesso solo in ipotesi tipiche e molto limitate».

Nell'argomentare della Consulta, dunque, il generale postulato dell'impossibilità della reviviscenza troverebbe ragione e conferma nel suo contrario, e cioè nella natura eccezionale della *ratio* che legittima le «ipotesi tipiche e molto limitate» e nella conseguente inammissibilità di ogni sua possibile estensione.

I casi di reviviscenza, cui viene fatto espresso riferimento nella decisione della Corte e sui quali può dirsi ormai coagulato

dalla nuova e successiva disposizione. Con la conseguenza che il venir meno di tale nuova disposizione determinerebbe il superamento dell'antinomia, riattribuendo alla disposizione mutilata tutta la sua originaria *vis* normativa.

il consenso pressoché unanime della dottrina, sono indicati nella «ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale» ed in «quella del ripristino di norme a seguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo».

In merito alla prima di queste due ipotesi, quella che vede la declaratoria d'incostituzionalità colpire la norma espressamente abrogatrice, la Corte chiarisce che questo rappresenterebbe un «caso a sé», dal momento che «tale annullamento ha effetti diversi rispetto all'abrogazione – legislativa o referendaria – il cui campo è più ristretto, in confronto all'illegittimità costituzionale».

Nella prospettiva della Consulta, dunque, la diversa efficacia e la maggiore estensione del «campo» dell'illegittimità costituzionale giustificerebbero la reviviscenza di norme abrogate dalla disposizione dichiarata incostituzionale. Ed è proprio per questa ragione, che la verifica del carattere conducente dell'argomento utilizzato dalla Corte deve muovere dall'analisi degli effetti prodotti dalle sentenze di accoglimento e precisamente dall'art. 136 Cost., che dispone la perdita di efficacia della norma incostituzionale a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Per vero, gli effetti estintivi che l'art. 136 Cost. imputa alla declaratoria di incostituzionalità, lungi dal marcare una differenza fra quest'ultima e l'abrogazione, parrebbero, a prima vista, giustificarne la sovrapposizione: «la dichiarazione d'incostituzionalità sembra influire solo sui rapporti realizzati dopo la pubblicazione della decisione, non su quelli sorti anteriormente»<sup>25</sup>.

Questa configurazione degli effetti delle decisioni di accoglimento è stata, però, rimodulata dalla l. cost. n. 1 del 1948, che all'art. 1 dispone l'adozione del meccanismo incidentale d'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale. L'efficacia *erga omnes* e *pro futuro*, che si era riconosciuta alle decisioni di accoglimento, infatti, «non può [più] conciliarsi con un sistema nel quale giocano un ruolo determinante sia l'incidenza della legge ipoteticamente incostituzionale su concreti rapporti, sia anche, quindi, l'interesse dei titolari di tali rapporti all'eliminazione della legge che li regola in violazione di diritti e interessi costituzionalmente protetti»<sup>26</sup>. È proprio a partire dall'esigenza di

<sup>25</sup> Cfr. G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, cit., p. 632.

<sup>26</sup> G. Zagrebelsky, *op. loc. cit.*

coniugare la vocazione «astratta» dell'art. 136 Cost. con quella «concreta» introdotta dall'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948, che l'art 30 cpv. della l. n. 87 del 1953 stabilisce che dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza la norma dichiarata incostituzionale non possa più trovare applicazione.

La rideterminazione degli effetti delle decisioni di accoglimento determina, così, una profonda differenza fra queste ultime e l'abrogazione<sup>27</sup>: «l'obbligo della disapplicazione giudiziaria della legge dichiarata incostituzionale è generale – spiega Zagrebelsky – e supera perciò i limiti del processo *a quo*, cosicché in tutti i processi in cui si giudica di situazioni anteriori alla pronuncia della Corte la legge dichiarata incostituzionale non potrà (più) valere come regola per la definizione del giudizio»<sup>28</sup>.

Un sì concepito obbligo di disapplicazione apre la via alla retroattività degli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità<sup>29</sup> e tuttavia ancora nulla dice in ordine alla misura di una tale retroattività e, dunque, in ordine alla postulata maggiore estensione del «campo» dell'illegittimità costituzionale, che, sola, si vorrebbe giustifichi la deroga al principio generale dell'inammissibilità della reviviscenza.

Per il vero, la retroattività che si imputa alla declaratoria di incostituzionalità presenterebbe una natura «particolare»<sup>30</sup>, dal momento che non darebbe luogo ad alcuna «qualificazione ora per allora di situazioni e rapporti anteriori disciplinati da una diversa norma sostanziale»<sup>31</sup>, ma produrrebbe solo conseguenze indirette. Essa, infatti, imporrebbe al giudice di decidere «situazioni e rapporti anteriori» disapplicando la legge incostituzionale e dunque, impedendole di esercitare la propria *vis* qualificativa.

<sup>27</sup> A giudizio di S. Pugliatti, *Abrogazione*, cit., p. 151, «non si può propriamente parlare di abrogazione in rapporto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge. Anzitutto, infatti, sembra da escludere che la pronuncia della Corte costituzionale possa considerarsi come atto avente forza o valore di legge, dovendosi ritenere che essa si concreti in un atto formalmente e sostanzialmente giurisdizionale».

<sup>28</sup> G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, cit., p. 633.

<sup>29</sup> Sulla retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale si rinvia a S. Bartole R. Bin, *Art. 136 Cost.*, in Commentario breve alla Costituzione, Padova, CEDAM, pp. 1190 ss.; G. Parodi, *Art. 136 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, pp. 2653 ss.; R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 498 ss.; A. Barbera, A. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 523 ss.

<sup>30</sup> Così G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, cit., p. 634.

<sup>31</sup> G. Zagrebelsky, *op. loc. cit.*

A partire da questa ricostruzione sembra, perciò, corretto ritenere che la decisione di accoglimento espliciti i propri effetti rispetto a rapporti e situazioni che, sebbene siano sorti nel passato, possono, tuttavia, definirsi pendenti. Ed incontri, invece, il limite dei rapporti c.d. esauriti, che si presentano, cioè, cristallizzati, «insuscettibili di essere diversamente regolati con una pronuncia giudiziaria basata sulla disapplicazione della legge dichiarata incostituzionale»<sup>32</sup>.

Lo spazio dell'incostituzionalità, che una sì concepita retroattività circoscrive, sembra perciò configurarsi come l'esito del bilanciamento fra i distinti principi del primato della Costituzione e della certezza del diritto<sup>33</sup>. La cancellazione (retroattiva) della norma «viziata» e dunque il primato della Costituzione si arrestano, infatti, solo innanzi al carattere ormai consolidato delle situazioni giuridiche ed all'irretrattabilità che, di conseguenza, le contraddistingue.

In questa prospettiva, le diverse configurazioni che della declaratoria d'incostituzionalità sono state ipotizzate – come decisione meramente dichiarativa ovvero ancora come decisione ad effetti costitutivi – possono essere comprese come «ricostruzioni dogmatiche» della medesima disciplina normativa.

Le «semantiche», cui queste ricostruzioni dogmatiche danno corpo, di volta in volta enfatizzano il primato della Costituzione e predicano, perciò, l'inesistenza *ab origine* della legge incostituzionale<sup>34</sup> oppure ne sottolineano la cedevolezza innanzi al canone della certezza del diritto ed al principio dell'irretroattività della legge, che di quel canone sembra essere un corollario (come confermerebbe l'asserita efficacia *medio tempore* della legge viziata quanto ai rapporti c.d. esauriti)<sup>35</sup>. E tuttavia, qualunque sia la

<sup>32</sup> G. Zagrebelsky, *op. loc. cit.*

<sup>33</sup> Così A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 524.

<sup>34</sup> Di quest'orientamento V. Onida, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. Cost.*, 1965, pp. 524 ss.; S. Bartole, R. Bin, *Art. 136 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 1190-1191; G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, cit., pp. 638-639, a giudizio del quale: «per come è congegnato il nostro sistema di giustizia costituzionale, le leggi incostituzionali, prima della loro dichiarazione d'incostituzionalità, risultano essere prive di efficacia obbligatoria, nei confronti di tutti i soggetti cui esse si rivolgono».

<sup>35</sup> Di quest'orientamento C. Esposito, *Efficacia delle regole della nuova Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1954, p. 288; F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enc. del dir.*, X, Milano, Giuffrè, p. 973; F. Modugno, *Esistenza della legge incostituzionale e autonomia del «potere esecutivo»*, in *Giur. Cost.*, 1963, p. 1728.

natura che si intenda riconoscere alla decisione di accoglimento e, dunque, l'aspetto che si intenda enfatizzare per rappresentarne l'efficacia, ciò che ai nostri fini rileva è la sovrapposibilità degli effetti che ne discendono: «la decisione d'incostituzionalità, oltre all'accertamento ufficiale *erga omnes* del vizio della legge, comporta l'eliminazione di quella possibilità di scelta che è consentita prima della decisione della Corte», a misura che essa «impone a tutti di considerare la legge priva di efficacia»<sup>36</sup>.

Ma è proprio a partire da questa delimitazione del più ampio «campo» dell'illegittimità costituzionale, che appare possibile revocare in dubbio la configurazione che la Consulta prospetta di questa ipotesi di reviviscenza. Come si è osservato, «non può davvero trascurarsi il tratto distintivo rappresentato dalla portata retroattiva dell'annullamento che, importando lo sradicamento, fin dove possibile, degli effetti prodotti dalla norma annullata, comporta, più che il ritorno in vita della norma (illegittimamente) abrogata, la tendenziale rimozione del “fatto” abrogativo in sé». Di modo che – conclude Carnevale – «a rigore non si dovrebbe propriamente parlare di reviviscenza di norma abrogata, quanto semmai di norma non più (perché giuridicamente non mai) abrogata»<sup>37</sup>.

Dunque, l'esame della prima delle due «ipotesi tipiche e molto limitate», cui la Corte si riferisce nel dispositivo della sentenza, lungi dal rivelare la natura eccezionale della sua *ratio*, sembra, invece, operare secondo un dispositivo normativo, che non pare sovrapposibile a quello della reviviscenza.

Segnatamente, questo dispositivo dell'annullamento parrebbe irriducibile ad una fenomenologia, che necessariamente suppone la sostituzione di una norma con un'altra ed il venir meno di tale norma sostitutiva per effetto di un'ulteriore norma che la caduca. Nel caso della dichiarazione di incostituzionalità, infatti, quel che si constata sembra, piuttosto, un'inefficacia originaria della disposizione illegittima, che generalmente impedisce a questa

<sup>36</sup> G. Zagrebelsky, *Processo costituzionale*, cit., p. 641.

<sup>37</sup> Cfr. P. Carnevale, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, cit., p. 5. Su tale questione si vedano inoltre, A. Celotto, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, 1998; P. Capotosti, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità coseguenziale*, in *Giur. Cost.*, 1974, I, pp. 1407 ss. Ma si vedano anche i saggi di V. Marcenò, A. Gliotti, F. Petrini, in *Referendum abrogativo e reviviscenza*, cit., pp. 9 ss.

di sostituirsi alla norma preesistente e che, semmai, in circostanze limitate non opera per ragioni che attingono il loro fondamento nel canone della certezza del diritto. Sicché, non di reviviscenza della norma preesistente bisognerebbe parlare, quanto, più correttamente, di un'efficacia precaria e temporalmente limitata della norma incostituzionale<sup>38</sup>.

In realtà, comunque le si voglia rappresentare dal punto di vista dogmatico, le questioni che annullamento ed abrogazione, rispettivamente, propongono rimangono profondamente diverse.

L'annullamento consegue alla strutturazione gerarchica del sistema giuridico e risponde, perciò, ad un *dover essere* della legge, il quale ne vincola le realizzazioni (essere) e le sanziona ove si discostino dalla regola costituzionale (dover essere) (la quale pretende che una materia non sia regolata nel modo in cui è stata regolata).

L'abrogazione, invece, è l'esito di una valutazione di opportunità: una *voluntas* semplicemente disvuole quel che prima ha voluto.

Pertanto, l'interrogativo che l'annullamento propone concerne l'assetto che l'ordinamento presenta quando sia vagliato alla stregua del suo *dover essere*. Mentre l'interrogativo che l'abrogazione suscita attiene piuttosto a quel che il legislatore ha voluto disolvendo la sua precedente *voluntas*.

La differenza che corre tra questi interrogativi spiega, allora, il diverso tenore dei problemi che essi sollevano.

Poiché l'interrogativo che propone l'annullamento nasce da una *voluntas*, cui l'ordinamento costituzionale nega l'accesso al *corpus* normativo, quello che esso propriamente suscita si prospetta come un problema di ricognizione della struttura dell'ordinamento in presenza di una *voluntas* inidonea ad innovarlo. Diversamente, poiché l'interrogativo che propone l'abrogazione nasce dalla volontaria caducazione di una *voluntas* che è entrata a far parte del *corpus* normativo e che, perciò, ha prodotto pienamente i suoi effetti (tanto (ri)dispositivi che, prim'ancora,) estintivi, quello che

<sup>38</sup> Ad un tal proposito si legga P. Carnevale, *Tornare a vivere, ma è sempre un vantaggio?*, cit., p. 5, che così scrive: «a rigore non si dovrebbe propriamente parlare di reviviscenza di norma abrogata, quanto semmai di norma non più (perché giuridicamente non mai) abrogata. Con la conseguenza di ritenerla applicabile (almeno potenzialmente) a tutti i rapporti giuridici sorti a valle della sua caducazione, *tamquam non esset abrogatio*, e non già oggetto di una vicenda di recupero di efficacia a far tempo dal venir meno dell'effetto abrogativo di cui è stata destinataria». In tal senso si veda anche G.U. Rescigno, *Referendum abrogativo e ipotizzata reviviscenza della legge già abrogata da quella abrogata dal referendum*, in *Nel limbo delle leggi*, cit., p. 144.

essa propriamente solleva si prospetta, piuttosto, come il problema della possibilità di una retroazione del suo dispositivo estintivo sullo stato giuridico della norma primamente abrogata in assenza dell'espressa intenzione di recuperarne la disciplina.

Ma quel che qui conta è che da questa differenza tra annullamento ed abrogazione discende che la (permanente) efficacia della norma (illegittimamente) abrogata da una norma dichiarata incostituzionale non può essere compresa come eccezione che riconfermerebbe il principio di non reviviscenza. Il che, tuttavia, non autorizza neanche a sostenere che, per ciò solo, la reviviscenza possa concepirsi come un ordinario modo di funzionamento della successione delle leggi ove non possa poggiare su di una manifesta *voluntas reviviscendi* del legislatore. Sicché il problema della reviviscenza nel caso di abrogazione referendaria si dovrà apprezzare ed approfondire secondo altri ordini di considerazioni.

## **6. (b) il caso della doppia abrogazione espressa e la sua riducibilità al paradigma ordinario dell'antinomia**

Nulla, dunque, interrogando quel che avviene nel caso dell'illegittimità costituzionale, si può dire a proposito della reviviscenza, né per negarla e neanche per ammetterla.

L'onere di sostenere il generale principio in forza del quale *abrogata lege abrogante, non reviviscit lex abrogata* finisce, così, con il gravare pressoché interamente sulla seconda delle «ipotesi tipiche e molto limitate», quella della reviviscenza per legge.

Nel definire il paradigma normativo, in base al quale opererebbe quest'ipotesi eccezionale di reviviscenza, la Consulta chiarisce che il ripristino della legge abrogata troverebbe fondamento nella stessa volontà del legislatore, «il quale può assumere *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata». Più precisamente – prosegue la Corte – «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».

Secondo questa ricostruzione, dunque, l'*animus reviviscendi* sembra possa indifferentemente assumere tanto forma espressa, richiamando esplicitamente i contenuti della legge precedentemente abrogata, che forma tacita, quando, non apertamente manifestata,

una siffatta volontà venisse «presunta»<sup>39</sup> a partire dallo schema della c.d. doppia abrogazione espressa.

La descrizione dei meccanismi normativi che presiederebbero alla reviviscenza per legge mostra, però, di sovrapporre fenomeni normativi che ad un più attento esame può sembrare rispondano a dispositivi e (in parte) *rationes* profondamente diversi.

Per vero, la circostanza che sia lo stesso legislatore a disporre il ripristino di norme abrogate, assumendone *per relationem* i contenuti, dovrebbe indurre a ritenere che «giuridicamente non riviv[e] la vecchia legge, ma entr[a] in vigore una nuova legge»<sup>40</sup>. In questo caso, infatti, «il vecchio contenuto normativo non rivive come se miracolosamente (o automaticamente) venisse tolto l'effetto abrogativo a suo tempo prodotto; il vecchio contenuto normativo entra di nuovo in vigore perché esiste un nuovo atto normativo (una nuova legge) che reintroduce il vecchio contenuto»<sup>41</sup>.

Ma se in questa prima ipotesi, quando cioè il legislatore riproponga *ex novo* una legge abrogata, non pare possano configurarsi gli estremi della reviviscenza, ben diversamente sembra configurarsi, invece, la fattispecie della doppia abrogazione espressa.

Questa formula si riferisce, infatti, alla mera abrogazione espressa di una disposizione meramente abrogatrice e dunque, ad una sequenza di «due disposizioni meramente abrogatrici, nessuna delle quali fornisca anche [seppure per rinvio] una disciplina sostanziale della fattispecie in sostituzione della norma primariamente abrogata»<sup>42</sup>.

Rispetto ad una sì configurata successione di leggi si è ritenuto che «il legislatore, abrogando una disposizione abrogatrice – e proponendosi, quindi, chiaramente, di ripristinare la vecchia disciplina – operi una deroga al principio generalmente accolto, in base al quale la reviviscenza non è ammessa»<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Di volontà inespressa e, dunque, presunta parla, infatti, S. Stammati, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far rivivere le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni che potrebbero giustificare tale «reviviscenza»*, in *Astrid*, Rassegna Rivista elettronica quindicinale delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, III, n. 52, 2007, 2, p. 3.

<sup>40</sup> Cfr. G.U. Rescigno, *Referendum abrogativo e ipotizzata reviviscenza della legge abrogata da quella già abrogata da referendum*, cit., p. 143.

<sup>41</sup> Cfr. G.U. Rescigno, *op. loc. cit.* Sul punto si veda anche S. Pugliatti, *Abrogazione*, cit. pp. 145 s.

<sup>42</sup> Così R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., p. 303.

<sup>43</sup> F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 20.

A fondamento di quest'ipotesi di reviviscenza, e della deroga cui essa dà corpo, si troverebbe, perciò, la «chiara» (o, più precisamente, incontrovertibile) volontà del legislatore. E tuttavia, a fronte di una tale postulata chiarezza starebbe il carattere pur sempre implicito, e dunque presunto, dell'*animus reviviscendi*, la cui presenza dovrà, allora, inferirsi a partire dall'interpretazione della sequenza di leggi, nelle quali si risolve questa figura della doppia abrogazione espressa.

I ragionamenti, cui la dottrina è ricorsa per giustificare la necessità della reviviscenza e ribadirne, al medesimo tempo, la natura eccezionale, è sembrato sovrappongano argomenti di ordine logico ad altri di natura squisitamente giuridica.

Secondo un tal modo di ragionare, in presenza di una sequenza di tre leggi, di cui le ultime due meramente abrogative, si dovrebbe presumere che «l'intenzione del legislatore sia appunto quella di far rivivere la legge abrogata, non avendo la legge di abrogazione espressa alcun altro contenuto normativo diretto ed immediato»<sup>44</sup>. In quest'ipotesi, dunque, il significato della duplice abrogazione altro non potrebbe essere se non quello di consentire all'ultima delle leggi abrogative di «collegarsi direttamente alla legge cronologicamente prima delle tre leggi in gioco, con l'effetto, secondo la sua intenzione, di farla rivivere»<sup>45</sup>. La seconda «negazione», cui l'ultima delle leggi abrogative dà corpo, riconfermerebbe, perciò, la disciplina a suo tempo abrogata, determinandone appunto la reviviscenza.

È stato osservato, però, che una sì concepita ricostruzione di questa sequenza di leggi e del «necessitato» valore normativo che ad essa si imputa si risolverebbe, in ultima istanza, in una non del tutto appropriata utilizzazione della «figura logica della doppia negazione» come argomento propriamente giuridico<sup>46</sup>. Tuttavia è avvenuto che, nonostante questa riserva, la riduzione di quest'*iter* interpretativo ad un tale dispositivo logico sia stata ripresa proprio per spiegarne l'inoperatività oltre l'ipotesi della c.d. doppia

<sup>44</sup> A. Pizzorusso, *La riforma elettorale, la Costituzione ed i referendum possibili*, in *Astrid Rassegna*, 2007, n. 50 (n. 9).

<sup>45</sup> S. Stammati, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far rivivere le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni che potrebbero giustificare tale «reviviscenza»*, cit.

<sup>46</sup> Così, S. Stammati, *op. loc. cit.*

abrogazione espressa<sup>47</sup>. È sembrato, infatti, che sia proprio la natura – per così dire – «oggettiva» e «cogente» di tale figura a conferire carattere eccezionale alla *ratio* della reviviscenza che da essa vien fatta discendere e ad escluderne, perciò, ogni sua possibile estensione. Solo la riducibilità di questa sequenza normativa allo schema logico della doppia negazione permetterebbe – e, al tempo stesso, imporrebbe – di presumere la volontà del legislatore di far rivivere, e dunque di «confermare», la disciplina a suo tempo abrogata. Mentre, quando ci si discostasse da questo paradigma, e cioè quando la seconda legge non fosse meramente abrogativa della prima, ma vi introducesse anche modifiche, non sarebbe possibile presumere nella terza legge alcun *animus reviviscendi*, dal momento che l'argomento logico della natura affermativa della doppia negazione non sarebbe più allo stesso modo spendibile.

La conferma dell'inammissibilità della reviviscenza e, dunque, del carattere *extra ordinem* dell'opposto esito accreditato alla doppia abrogazione espressa troverebbero, così, ragione nell'iscrivibilità di quest'ultima nella «figura logica della doppia negazione».

Tuttavia proprio la riducibilità della doppia abrogazione a questa figura logica ed il carattere necessitato che essa conferirebbe alla conclusione dell'«unico effetto utile» si mostrano, a ben vedere, opinabili.

Per vero, il principio secondo il quale *duplex negatio affirmat* postula, a rigore, la sincronicità e contestualità delle due affermazioni di segno negativo, presuppone, cioè, che esse siano contenute, in linea di massima, all'interno della medesima proposizione o del medesimo enunciato linguistico.

Ma è proprio questo che distingue le condizioni di operatività del principio logico invocato dal paradigma giuridico sotteso all'ipotesi dell'abrogazione espressa di una norma meramente abrogativa. Lo schema della doppia abrogazione espressa, infatti, a misura che implica una sequenza di leggi e, per ciò stesso, la loro successione nel tempo, si costruisce a partire dalla diacronicità delle *voluntates*. Ed è, per l'appunto, tale diacronicità che (segnatamente in quanto relativa a enunciati precettivi) può indurre a ritenere che quella che sembrerebbe una duplice negazione, invece di risolversi, in via oggettivamente logica, in un'affermazione, dia

<sup>47</sup> P. Carnevale, *Tornare a vivere, ma è sempre un vantaggio?*, cit., pp. 4 ss.; F. Petri, *La reviviscenza di norme abrogate*, in *Referendum abrogativo e reviviscenza*, cit., pp. 70 ss.

vita, piuttosto, a «comandi» in qualche modo contraddittori, e cioè a qualcosa di simile ad un'antinomia.

Ma, se è così, la contraddittorietà di due enunciati normativi propone, a ben vedere, un problema di carattere squisitamente interpretativo, la cui soluzione va perseguita attraverso l'esperimento del criterio ermeneutico più appropriato.

A partire da questa prospettiva, diviene, quindi, possibile ridescrivere i percorsi argomentativi, che hanno indotto a ritenere la doppia abrogazione espressa indice certo di una «chiara» *voluntas reviviscendi*.

Nei casi di abrogazione espressa di norma meramente abrogativa – si è sostenuto – «è legittimo presumere che l'intenzione del legislatore sia appunto quella di far rivivere la legge abrogata»<sup>48</sup>, dal momento che, se così non fosse, bisognerebbe ritenere che «l'abrogazione della norma abrogatrice [sarà] sia priva di risultato pratico, anzi addirittura priva di ragion d'essere»<sup>49</sup>. Ma, così argomentando, la composizione dell'antinomia, cui le due abrogazioni danno corpo, trova fondamento nel postulato che l'ordinamento giuridico non possa non fornire una disciplina coerente della vita associata.

Questa ricostruzione del significato della doppia abrogazione espressa, quindi, più che essere «esemplata sulla figura logica della doppia negazione» e dunque fondata su «un argomento logico dal quale vengono tratte conseguenze giuridiche»<sup>50</sup>, sembra, piuttosto, essere il portato dell'applicazione del canone ermeneutico della coerenza/razionalità dell'ordinamento. Questo canone, però, non ha, di per sé, alcuna forza logica, ma consiste in un «argomento», che si situa nell'ambito della «retorica giuridica»<sup>51</sup> e che – come spiegava Tarello – «serve a sbarrare la strada alle attribuzioni di significato agli enunciati normativi tali da configurare disposizioni che porterebbero al risultato di far emergere un conflitto fra norme»<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> A. Pizzorusso, *La riforma elettorale, la Costituzione e i referendum possibili*, cit.

<sup>49</sup> Così S. Pugliatti, *Abrogazione*, cit., p. 153.

<sup>50</sup> S. Stammati, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far rivivere le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni che potrebbero giustificare tale «reviviscenza»*, cit.

<sup>51</sup> C. Perelman, *Logica giuridica e nuova retorica*, Milano, Giuffrè, 1974.

<sup>52</sup> Così G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, in A. Cicu, F. Messineo (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I, t. 2, Milano, Giuffrè, 1980, p. 361. Ma si veda anche R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., pp. 366 ss.

Muovendo da questa prospettiva, perciò, la «chiarezza» che si imputa alla *voluntas reviviscendi* nel caso della doppia abrogazione espressa non trova fondamento nel dispositivo necessario della «doppia negazione», ma rappresenta, piuttosto, l'esito di un processo interpretativo, che la (*voluntas reviviscendi*, cioè) ricostruisce a partire dal generale canone della coerenza/razionalità/efficienza del legislatore<sup>53</sup>: *si deve presumere* che il legislatore abbia voluto la reviviscenza, poiché *si deve presumere* che non legiferi in modo insensato.

D'altronde, a pensarci bene, la doppia abrogazione può essere, di per sé, suscettibile di molteplici significati.

In realtà, la prima abrogazione è foriera di due effetti: quello, negativo, di precludere la qualificazione di una fattispecie secondo il dispositivo della norma abrogata, ma anche quello, positivo, di imporne la qualificazione secondo il dispositivo che si determina a partire dalla normativa di risulta.

L'abrogazione di una tale norma abrogativa, pertanto, potrebbe, almeno in astratto (e cioè facendo astrazione dalla qualità «tecnica» del legislatore), rispondere tanto allo scopo di far rivivere la disciplina abrogata che a quello diverso (e tecnicamente «improbabile») di precludere l'applicazione della disciplina che ne ha preso il posto<sup>54</sup>, sì da rendere applicabile una differente (e più generale) disciplina di risulta<sup>55</sup>.

Parafrasando Sorrentino, può, dunque, concludersi che l'accertamento dell'*animus reviviscendi* «costituisce funzione dell'interpretazione»<sup>56</sup>: come, in generale, «solo nel momento

<sup>53</sup> Come d'altronde chiarisce P. Carnevale, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio?*, cit., p. 5, che ad un tal proposito scrive: «ciò, evidentemente, postulando l'idea del legislatore razionale che non pone in essere atti privi di senso e dell'interprete votato a presidiare o quantomeno ad avere a cuore la razionalità del sistema normativo».

<sup>54</sup> La quale però, «tecnicamente», andrebbe messa fuori gioco o facendola oggetto diretto di abrogazione ovvero introducendone una modificazione, che escluda dal suo campo di applicazione la fattispecie sulla quale si intende intervenire.

<sup>55</sup> Quest'alternativa potrebbe darsi, ad es., nel caso che segue: la norma N/1 prevede una regola che deroga ad una *lex specialis*; N/2 abroga N/1, rendendo così inapplicabile la regola derogativa ed applicabile, invece, la *lex specialis*; N/3, che abroga N/2, potrebbe tendere, allora, tanto alla reviviscenza di N/1 che (alla caducazione dell'effetto positivo di N/2, l'applicazione della *lex specialis*, e perciò) all'applicazione della *lex generalis*.

Ma potrebbe anche darsi che N/3, che abroga N/2, rappresenti soltanto una *défaillance* del legislatore, della quale l'interprete, quando sia in possesso di argomenti forti, non può che prendere atto.

<sup>56</sup> Così F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 18.

dell'interpretazione potrà stabilirsi l'esistenza e l'ampiezza dell'effetto abrogativo»<sup>57</sup>; allo stesso modo, sempre in generale, solo al momento ed in conseguenza dell'interpretazione potrà stabilirsi se ed in quale misura l'effetto abrogativo produca la reviviscenza della norma primamente abrogata o la formazione di una lacuna da colmare con gli strumenti dell'*analogia legis* e dell'*analogia iuris* ovvero, al limite, si mostri privo di ogni valore normativo.

Ma se la reviviscenza, nel caso della doppia abrogazione espressa, trova sempre fondamento nella *voluntas* del legislatore e nel riferimento ad essa del postulato della razionalità/coerenza/efficienza del sistema giuridico, la trasposizione di questo paradigma al(problema del)la reviviscenza referendaria richiederebbe, quanto meno, che si potesse dimostrare una pari rilevanza della *voluntas* referendaria ed un funzionamento del summenzionato postulato che si riferisca a tale *voluntas* invece che alla normativa di risulta in sé considerata, ossia, all'oggettività dell'ordinamento quale si dà in seguito alla mutilazione referendaria.

Dunque, la conclusione, che nei casi di abrogazione legislativa la fa dipendere da un ordinario procedimento interpretativo, se sembra togliere alla reviviscenza carattere propriamente eccezionale (a misura che la fa discendere dalla *voluntas* del legislatore), tuttavia non consente affatto di dar per scontata l'estensione della medesima argomentazione all'abrogazione referendaria. Vale, però, a ridefinire tale problema nei termini che seguono.

## **7. Dalla fondazione interpretativa della reviviscenza nel caso della doppia abrogazione espressa alla questione della rilevanza della *intentio* referendaria: il problema della riferibilità al dispositivo referendario dei generali criteri di interpretazione della legge**

La natura «necessaria» che l'argomento dell'«unico effetto utile» intendeva conferire al dispositivo normativo della doppia abrogazione espressa può essere, così, revocata in dubbio: la chiarezza e l'univocità della *voluntas reviviscendi* possono darsi

<sup>57</sup> F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit. p. 12.

sì, ma solo all'interno di un processo interpretativo che muova dal postulato della coerenza e razionalità del sistema giuridico.

Ma se è questo il reale statuto epistemologico dell'argomento che motiva la reviviscenza nell'ipotesi della doppia abrogazione espressa, allora potrebbe sembrare opinabile che esso non debba trovare applicazione anche nel caso dell'abrogazione referendaria<sup>58</sup>.

Per vero, una volta che la reviviscenza venga compresa come funzione dell'interpretazione, continuare a sostenerne l'inammissibilità nell'unica ipotesi del *referendum* sembrerebbe legittimo solo alle seguenti condizioni: che il dispositivo referendario si debba ritenere sottratto alla piena applicazione dei tradizionali canoni ermeneutici intesi ad interrogare la *voluntas* normativa e/o che tale dispositivo non esibisca una *vis* normativa in grado di sorreggere un'eventuale *voluntas reviviscendi*.

Queste due condizioni si spiegano con le considerazioni che seguono.

Una tale comprensione del dispositivo referendario e la sua vocazionale intrattabilità con gli ordinari strumenti dell'interpretazione sembrerebbero smentite dalla qualificazione che di esso hanno prospettato tanto la più eminente dottrina che un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale.

L'ormai condivisa sua equiparazione alla legge meramente abrogativa ed il suo coerente inquadramento entro il sistema delle fonti del diritto, infatti, sono valsi a riconoscere al *referendum*

<sup>58</sup> Naturalmente un'analogia osservazione potrebbe farsi in merito all'abrogazione espressa di una legge «mista» e cioè, di una legge che, al pari della l. 270 del 2005, non sia meramente abrogativa ma presenti anche contenuti dispositivi.

Una sì connotata successione di norme, infatti, si differenzierebbe dalla doppia abrogazione espressa semplicemente per la minore «probabilità» dell'*output* interpretativo di cui si discute, più precisamente, per la minore probabilità della reviviscenza.

In una tale ipotesi, in effetti, sarebbe possibile ammettere almeno due distinti ordini di soluzioni: la mera abrogazione di una legge «mista» potrebbe avere lo scopo di far rivivere le norme cui questa si è sostituita, ovvero, potrebbe essere indice della volontà del legislatore di creare una lacuna, da colmare attraverso il ricorso agli ordinari strumenti dell'analogia.

Naturalmente la scelta fra queste due distinte opzioni è funzione dell'interpretazione, «ma – come spiega Barbera (*Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.) – nessun principio costituzionale porta ad escludere che lo stesso interprete possa trarre dal silenzio del legislatore il ripristino di una normativa già abrogata».

Sul punto si rinvia alle riflessioni di R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. Cicu, F. Messineo (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I, t. 1, Milano, 1998, pp. 206 s.; F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., pp. 18 ss.; Id., *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parlamentari*, 1971, n. 14, pp. 32 ss.

la natura di potere propriamente normativo: «anche l'abrogare puramente e semplicemente – osservava Crisafulli – non è “non disporre”, ma “disporre diversamente” e costituisce pertanto esercizio di un potere normativo»<sup>59</sup>.

Ma, a questo punto, sono proprio la natura «fluida e talora incerta» della linea di confine che distingue il «disporre *in positivo*» ed il «disporre *in negativo*»<sup>60</sup> e la conseguente rappresentazione del *referendum* come atto normativo «unidirezionale» a far sembrare indefettibile la «trattabilità» ermeneutica di tale dispositivo normativo. Qualsiasi manifestazione del potere normativo, anche quando assuma la forma della mera abrogazione<sup>61</sup>, «limita, comprime o modifica, anche se in modo impercettibile, le precedenti manifestazioni di quel potere, dal momento che l'inserimento di una sola norma nell'ambito dell'ordinamento comporta delle più o meno grandi reazioni nell'unità del sistema»<sup>62</sup>. Anche l'esercizio del potere referendario, dunque, si accompagna sempre «a più o meno grandi reazioni nell'unità del sistema»<sup>63</sup>, più precisamente, ad una ridisposizione dei rapporti fra norme, che trova, però, nel necessario *medium* dell'interpretazione un suo fondamentale passaggio<sup>64</sup>. Al pari dell'abrogazione espressa, quindi, il potere ablativo, che l'art. 75 Cost. conferisce al corpo elettorale, non elimina la

<sup>59</sup> Così V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit. p. 98. Sulla collocazione del *referendum* all'interno del sistema delle fonti e sull'equiparazione dell'abrogazione referendaria all'abrogazione legislativa si rinvia alle riflessioni di L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 35 ss.; M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., pp. 599 ss.; F. Modugno, *Fonti del diritto. I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XIV, 1989; A. Pizzorusso, S. Ferreri, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, Torino, UTET, 1998, pp. 37 ss.; A.M. Sandulli, *Fonti del diritto*, in *Noviss. Dig. It.*, VII, p. 529 ss.; G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1984, pp. 188 ss.; V. Marcenò, *Il concetto di abrogazione parziale. Raffronto fra abrogazione legislativa ed abrogazione referendaria*, pubblicato su [http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter\\_Dictum/valeria.htm](http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter_Dictum/valeria.htm). Per un approfondito esame di questo dibattito si veda, inoltre, F. Petrini, *La reviviscenza di norme abrogate*, in *Referendum abrogativo e reviviscenza*, cit., pp. 76 ss.

<sup>60</sup> Così, V. Crisafulli, *op. loc. cit.*

<sup>61</sup> E non vi è motivo – spiega Sorrentino (*Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, cit., p. 37) – perché non «si debba concludere che anche il *referendum*, il cui oggetto si configura come una disposizione meramente abrogativa, sia esercizio di un potere normativo, anche se limitato al solo aspetto negativo».

<sup>62</sup> F. Sorrentino, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, cit., p. 35.

<sup>63</sup> F. Sorrentino, *op. loc. cit.*

<sup>64</sup> F. Sorrentino, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, cit., pp. 32 ss.; Id., *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., pp. 5 ss.; A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.; R. Guastini, *Fonti del diritto e interpretazione*, cit., pp. 142 ss. e pp. 291 ss.

necessaria intermediazione dell'interprete, cui compete sempre di stabilire «l'esistenza e l'ampiezza dell'effetto abrogativo»<sup>65</sup>, enucleandone, ove si rendesse necessario, eventuali «effetti riflessi»<sup>66</sup>.

Questa ricostruzione dell'abrogazione referendaria e degli effetti che essa dispiega sulle disposizioni rimaste in vita vale a mettere a fuoco i termini in cui si propone la questione.

Da un lato, la circostanza che il dispositivo referendario possa, e debba, essere fatto oggetto di un'attività interpretativa e che, più precisamente, esso dia luogo a ricostruzioni e ridisposizioni dell'ordinamento secondo una *ratio* non implica, di per sé, che la determinazione di tale *ratio* possa avvalersi di tutti gli strumenti di cui tradizionalmente dispone la teoria dell'interpretazione, più precisamente non implica che possa avvalersi anche di quegli ausili ermeneutici che la (*ratio*) ricostruiscono a partire dall'«argomento storico» della *voluntas* del legislatore<sup>67</sup>.

Dall'altro, la soluzione del problema che qui si discute dipende, innanzitutto, proprio da una rilevanza interpretativa della *intentio* referendaria che possa giungere a far da veicolo al proposito dei promotori di conseguire, attraverso il *referendum*, la reviviscenza delle disposizioni prima abrogate dalla norma sottoposta al suo quesito ablativo.

Su questa base, allora, occorrerà, innanzitutto, domandarsi se e fino a che punto la *intentio* referendaria possa includere il proposito dei promotori (di conseguire attraverso l'abrogazione della norma abrogativa la reviviscenza della norma abrogata).

Ma anche una risposta positiva a tale prima questione potrebbe non ritenersi da sola sufficiente a dare sicuro fondamento alla reviviscenza referendaria.

<sup>65</sup> F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento*, cit., p. 12.

<sup>66</sup> Così V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 98. Ma si vedano anche F. Sorrentino, *op. loc. cit.*; R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., p. 142, dove, in merito agli «effetti riflessi» dell'abrogazione referendaria, si legge: «l'abrogazione di una certa disposizione frequentemente dispiega effetti sull'interpretazione delle disposizioni rimaste in vita: cioè fa sì che, per vaghe ragioni sistematiche, le disposizioni sopravvissute ricevano un'interpretazione diversa che in passato. Inoltre – prosegue ancora l'A. – accade spesso che l'abrogazione di una data norma produca l'effetto di far ricadere le fattispecie già disciplinate da quella norma sotto il dominio di una norma diversa, anch'essa preesistente».

<sup>67</sup> Ad es., la riferibilità al dispositivo referendario dell'argomento storico potrebbe essere revocata in dubbio da chi, in contrapposizione alla identificabilità dei «motivi» della legge parlamentare, sostiene che non si possa imputare alla maggioranza referendaria una *voluntas* parimenti univoca.

Ed infatti, anche quando fosse possibile ascrivere alla *intentio* referendaria lo scopo di conseguire la reviviscenza della norma abrogata, tuttavia un tale effetto potrebbe, alla fine, apparire precluso dal diniego alla *voluntas* referendaria di una *vis* normativa atta a disporre, in luogo della mera ridisposizione dei rapporti tra norme, una positiva regolamentazione della materia fatta oggetto del *referendum*.

In fondo anche a questo sembra essersi riferita la Consulta, nella sentenza n. 13 del 2012, quando declama che «la finalità incorporata in una richiesta referendaria non può andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto (...) [cosicché] il *referendum* perdendo la propria natura abrogativa diventerebbe approvativo di nuovi principi e “surrettiziamente propositivo”».

Ne segue che occorrerà, allora, interrogarsi sulla c.d. natura del *referendum*, sulla quantità e qualità della *vis* normativa che gli deve essere riconosciuta e sulla sua attitudine a sorreggere un effetto «propositivo» quale è, inevitabilmente, quello della reviviscenza.

Su questi due ordini di questioni occorre, perciò, soffermarsi nella parte che segue<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Il saggio prosegue – *Parte II* – sul prossimo numero di *questa Rivista*.

**3.2.2. BARCELLONA G., Osservazioni sul problema della reviviscenza e della rilevanza della intentio referendaria: muovendo da Corte cost. n. 13/2012 (Parte II) in Politica del diritto, 2014, fasc. 2**

*SOMMARIO:* PARTE II. *La intentio referendaria, i termini della sua rilevanza e il problema della reviviscenza.* - 8. La *intentio* referendaria, il proposito dei promotori e i diversi ambiti della loro eventuale rilevanza: (a) l'interpretazione della normativa di risulta; - 9. (b) l'abrogazione legislativa sufficiente; - 10. (c) il divieto di ripristino in via legislativa della normativa abrogata dal referendum. - 11. La rilevanza della *intentio* referendaria e il dibattito sulla «natura» del referendum: dalla «natura» alla funzione dell'istituto referendario ed ai problemi che essa solleva. - 12. La virtuale antinomia tra potere normativo popolare e spazio della mediazione parlamentare: il principio della massima espansione reciprocamente compatibile. - 13. La rilevanza della *intentio*, i suoi limiti e il problema della reviviscenza. - 14. La struttura ablativa del referendum, l'eventualità di una *intentio* non immediatamente decifrabile e la sua differenziata incidenza: sui limiti anche strutturali della reviviscenza. - 15. A conclusione due brevi precisazioni.

**Parte II. La *intentio* referendaria, i limiti della sua rilevanza e il problema della reviviscenza**

**8. La *intentio* referendaria, il proposito dei promotori e i diversi ambiti della loro eventuale rilevanza: (a) l'interpretazione della normativa di risulta**

L'equiparazione dell'abrogazione referendaria all'abrogazione legislativa, nel postulare la trattabilità ermeneutica del quesito referendario, sembra finire con il conferire rilevanza normativa alla *intentio* dei promotori e richiede, perciò, di interrogarsi sul valore ermeneutico del loro «proposito». Segnatamente, tale equiparazione induce a domandarsi, più in generale, se il fine perseguito dai promotori possa essere equiparato alla *voluntas legis* e, dunque, utilizzato come criterio ermeneutico per risolvere i problemi giuridici, che la presentazione e l'accoglimento della richiesta abrogativa eventualmente sollevino.

In questa prospettiva, può sembrare utile indagare le diverse «direzioni» in cui una tale questione si può porre ed è stata posta.

Innanzitutto, il problema della rilevanza normativa della *intentio* referendaria si mostra ineludibile già all'indomani dell'accoglimento della richiesta abrogativa, quando occorra risolvere i problemi interpretativi sollevati dalla stessa normativa di risulta.

Come si è detto, la mutilazione di una disciplina normativa si accompagna sempre a «più o meno grandi reazioni nell'unità del sistema»<sup>1</sup>, cioè, ad una ricomposizione dei rapporti tra norme, che non si dà mai come «cieca», ma che appare necessariamente guidata da un «senso».

Questo «senso» presuppone, a sua volta, l'individuazione del «fine intrinseco dell'atto abrogativo», a partire dal quale dovrà essere valutata la compatibilità della normativa di risulta e – si aggiunge<sup>2</sup> – definito, ove lo si ritenesse necessario, «un effetto abrogativo più largo di quello direttamente riconducibile all'«e-splícita ablazione»».

Solo che questo «fine intrinseco dell'atto abrogativo» può, a sua volta, essere inteso in due modi diversi: come *mera oggettività del risultato ablativo* e come *intentio* che include il proposito referendario, almeno nella misura in cui una tale *voluntas* non appaia contraddetta dall'oggettività del risultato ablativo.

Segnatamente, quando si assuma la natura «giuridicamente incolore»<sup>3</sup> dell'abrogazione referendaria e, dunque, l'irrelevanza della *intentio* dei promotori, il solo «senso», cui sembrerebbe ancora possibile rivolgersi per interpretare la normativa di risulta, sarebbe quello recato dalla stessa disciplina mutilata in sé considerata. Ma così facendo, il vuoto prodotto dal referendum finirebbe con l'essere trattato alla stregua di una «lacuna originaria» della legge e colmato, perciò, a partire da una *voluntas* ed una *ratio* originarie, quasi che quella disciplina non fosse mai stata prevista. Lo spazio liberato dalla decisione referendaria, però, non può in alcun modo essere assimilato ad una «lacuna originaria», rappresentando, piuttosto, una «lacuna deliberatamente creata» e cioè – meglio – una mancanza che non si dà dall'origine, ma

<sup>1</sup> F. Sorrentino, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parlamentari*, 1971, n. 14, p. 35.

<sup>2</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli, 2005, p. 649.

<sup>3</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 689.

che viene intenzionalmente creata e che, per ciò stesso, sembra esigere di essere compresa, innanzitutto, a partire dalla *voluntas* che ha inteso crearla e che, di conseguenza, sembra richiedere un'ermeneusi della normativa di risulta che a tale nuovo «*senso/ratio*» si conformi.

Se si muove dal postulato dell'equiparazione della fonte referendaria a quella legislativa, allora, la distanza che separa la *mancaanza originaria* da quella che venga *deliberatamente creata* tramite l'esercizio del potere referendario sembra dar ragione a quella parte della dottrina, che considera la *intentio* dei promotori un «imprescindibile canone ermeneutico» della normativa di risulta e che, spingendo oltre tale ragione, ritiene ammissibile la reviviscenza anche nel caso dell'abrogazione referendaria<sup>4</sup>.

D'altronde, in questo senso depongono anche considerazioni tanto generali che specifiche relative al dispositivo dell'art. 75 Cost.

La contrapposizione alla *intentio* della *mera oggettività del risultato ablativo* sembra per molti versi riecheggiare la tradizionale contrapposizione tra *voluntas legis* e *ratio legis*.

In realtà, è da quando la legge ha cominciato ad essere concepita come «diritto razionale» che il suo senso appare conteso tra *voluntas* e *ratio*.

Questa disputa, che talvolta appare anche combattuta, rispettivamente, nel nome della democrazia o di un ordine superiore, non è mai stata davvero risolta. È scontato che non possa avere rilievo una *voluntas* che non si sia oggettivata in un enunciato con essa compatibile. Ed è anche ovvio che la *voluntas* non può avanzare la pretesa di valere, imm modificata ed in modo incondizionato, oltre un qualche suo tempo storico. E tuttavia l'assunto che il senso di un enunciato astragga del tutto dal *telos* che ha indotto ad introdurlo nel sistema normativo si mostra, quanto meno, controfattuale: non vi è discorso giuridico che non appaia attraversato da considerazioni di carattere storico e teleologico e che, perciò, non si avvalga di argomenti interpretativi che muovono dai «motivi» della legge e dallo «scopo» della norma.

<sup>4</sup> A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in <http://www.forumcostituzionale.it>; A. Morrone, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, ivi; Id., *Sull'ammissibilità dei nuovi referendum elettorali, sui poteri del legislatore e sulla reviviscenza del «Mattarellum»*, in F. Bassanini (a cura di), *I referendum elettorali*, Firenze, Passigli editore, 2007, pp. 269 ss.

La *intentio*, dunque, non può essere bandita dall'orizzonte interpretativo della norma referendaria se non in base ad argomenti che muovano dalla natura del tutto peculiare di tale norma.

Questi argomenti non sembra possano darsi *in fatto*<sup>5</sup>, giacché la ricostruzione del *telos* referendario non si mostra più incerta di quanto lo possa essere la ricostruzione dello scopo di una legge parlamentare, a misura che addirittura la stessa ammissibilità del referendum è fatta dipendere da un giudizio deputato a vagliare la chiarezza dell'intento dei promotori e l'unitarietà anche teleologica del loro quesito.

Ma quel che può sembrare più importante è che è proprio la considerazione del carattere peculiare della norma referendaria a richiedere la valorizzazione interpretativa della sua *intentio*.

Da considerare è al riguardo la virtuale provvisorietà/strumentalità del risultato normativo (ablativo) che al referendum viene dal suo potersi dare non come regolazione finale, bensì come strumento per creare un vuoto che è lasciato al legislatore di colmare.

Questa virtuale provvisorietà/strumentalità impedisce l'integrale recessione della *voluntas* nella *ratio*, poiché fa sì che questa *ratio* possa non darsi che *in senso prospettico*, come «comprensione razionale» del senso di un vuoto in funzione del modo in cui potrà essere colmato.

È, allora, la peculiarità dello strumento referendario, innanzitutto il suo darsi come ablativo piuttosto che come dispositivo, che sembra esigere che la *ratio legis* assuma dimensione prospettica. Che includa, cioè, ciò che, togliendo, si persegue sia posto in luogo del tolto e, perciò, incorpori, più di quanto solitamente avviene, il reale *telos* del risultato ablativo: in fondo – si potrebbe dire – il vuoto non può essere compreso che con quello che è preordinato a contenere.

<sup>5</sup> Su tale questione si veda A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit., che così scrive: «È stato obiettato che il legislatore referendario non può avere un'intenzione manifesta. È un'obiezione decisiva? Non mi pare: è un'affermazione che si basa su una visione (come dire) antropomorfica dell'intenzione del legislatore».

## 9. (b) l'abrogazione legislativa sufficiente

Questa conclusione – *prima facie* incontrovertibile – sembra messa in discussione, quando si esaminino gli altri due casi in cui la *quaestio* della rilevanza normativa della *intentio* si è posta, e continua a porsi, e, più precisamente, quando si considerino le ricostruzioni degli istituti della cd. abrogazione sufficiente e del divieto di ripristino della normativa colpita da referendum.

Com'è noto, l'attuale configurazione dell'istituto dell'abrogazione sufficiente è anche il frutto di un intervento «correttivo» della Corte costituzionale che, ricorrendo a quello che si è definito un «caso estremo di pronuncia “additiva”»<sup>6</sup>, ha giudicato illegittimo l'art. 39 l. 352 del 1970 «limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative»<sup>7</sup>.

La «sufficienza» dell'abrogazione legislativa e, dunque, la sua idoneità a determinare l'interruzione delle operazioni referendarie, veniva, così, subordinata al superamento di *test* sostanziali. Più precisamente, essa si sarebbe dovuta misurare sul «tema del quesito», termine con il quale – precisa la Corte – si intende alludere non tanto «[d]alla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto [d]al comune principio che se ne ricava». Solo a partire da una sì concepita ricostruzione della *ratio* della norma referendaria sarebbe, infatti, possibile verificare «se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento,

<sup>6</sup> Così, V. Crisafulli, *A prima lettura*, in *Giur. Cost.*, 1978, p. 580.

<sup>7</sup> Per una critica di questa posizione si veda V. Crisafulli, *A prima lettura*, cit., pp. 581-582, ma si veda anche P. Carnevale, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e «blocco» delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, IV, 1993, pp. 267 ss., che ritiene che «la soluzione adottata dalla Corte con la sent. n. 68 del 1978 in tema di abrogazione “sufficiente” (...) appare tutta ispirata ad una logica “normativista”, che non sembra tenere in considerazione il “verso”, vale a dire il senso politico della richiesta abrogativa, di modo che l'obiettivo di impedire la diretta espressione del corpo elettorale potrebbe in effetti essere ottenuto mediante una legge abrogativa non in linea con le aspettative dei firmatari».

abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare».

L'efficacia interdittiva dello *ius superveniens* appare, così, subordinata al superamento «materiale» della normativa abroganda, la cui verifica, però, deve necessariamente muovere dalla ricostruzione della «matrice razionalmente unitaria» del quesito e deve, perciò, preliminarmente affrontare (e risolvere) la questione della rilevanza normativa della *intentio* e, dunque, della sua inclusione/esclusione nel «tema del quesito».

In effetti, la «diversa e peculiare intenzione» del legislatore, cui si subordina il blocco delle operazioni referendarie, può assumere contenuti differenti a seconda del modo in cui si ricostruisca il criterio sul quale essa dovrà essere «misurata» e, segnatamente, a seconda di ciò che si decida di includere nel «tema del quesito».

Per vero, secondo una prima prospettiva teorica, la definizione di un tale parametro dovrebbe necessariamente muovere dal nesso funzionale che l'art. 39 l. 352 del 1970 istituisce fra abrogazione legislativa ed interruzione del procedimento referendario: «non si tratta, perciò, di valutare l'abrogazione legislativa (intervenuta *medio tempore*) in rapporto alla sola richiesta referendaria, bensì in rapporto al *referendum* nel suo complesso, quale atto normativo. E poiché il *referendum*, qualora avesse successo, determinerebbe l'abrogazione di norme, è in rapporto a tali norme che dev'essere valutata la “sufficienza” dell'abrogazione legislativa»<sup>8</sup>.

Per verificare «se l'intenzione del legislatore si dimostr[a] i fondamentalmente diversa e peculiare», perciò, bisognerebbe guardare alle «norme» di cui il referendum determina la caducazione e, dunque, all'«oggettivo significato»<sup>9</sup> della richiesta abrogativa, quale emerge dal confronto fra disposizioni di cui si chiede l'abrogazione e disposizioni che da una tale richiesta sono, invece, escluse.

Il vincolo del «tema del quesito» alla «oggettività della sua redazione», che in tal modo si postula, finisce, però, con il sanzionarne l'indifferenza alla *intentio* dei promotori: «il significato della richiesta – spiega, infatti, Luciani<sup>10</sup> – è dato dall'oggettività della sua redazione, non dagli intenti dei promotori, che restano

<sup>8</sup> Così M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 546.

<sup>9</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 548.

<sup>10</sup> Cfr. M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 547.

estranei alla consultazione referendaria e non sono oggetto della votazione popolare».

Nondimeno, una sì concepita indifferenza al «senso» della richiesta abrogativa non è senza conseguenze.

Essa, invero, sembra necessariamente implicare una potestà normativa del legislatore piena ed incondizionata, a misura che su quest'ultima graverebbe il solo divieto di riproporre i contenuti normativi della disciplina abroganda<sup>11</sup>, «sicché – si prosegue – anche abrogazioni con finalità opposta a quella perseguita dai promotori potrebbero (purché sostanziali) determinare la cessazione delle operazioni referendarie»<sup>12</sup>.

Il *discrimen* fra la prosecuzione del procedimento referendario e la sua legittima interruzione risiederebbe, perciò, in quella che è stata definita l'oggettiva «sostanza normativa»<sup>13</sup> della disciplina oggetto del quesito<sup>14</sup>, la cui determinazione nessuno spazio riconosce, però, al «verso» che i promotori, nelle forme disciplinate dall'art. 75 Cost., intendevano imprimere al sistema giuridico.

Questa comprensione dell'istituto dell'abrogazione sufficiente e la conseguente irrilevanza della *intentio* referendaria non paiono, invece, condivise da quanti ritengono che l'*addizione* della Consulta abbia segnato il definitivo superamento di quella logica formale, di cui l'originaria formulazione dell'art. 39 l. 352 del 1970 era intrisa e, dunque, l'inclusione del «verso» del referendum nel «tema del quesito».

Secondo questa prospettiva teorica, infatti, il richiamo alla «matrice razionalmente unitaria» del quesito, contenuto nel corpo della decisione, imporrebbe che la disciplina *medio tempore* introdotta sia non solo sostanzialmente modificativa dell'oggetto della richiesta abrogativa, ma anche orientata secondo il senso di

<sup>11</sup> Sul punto si veda P. Carnevale, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e «blocco» delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 273. A giudizio dell'A. la «non vincolatività» del verso del quesito referendario sarebbe stata ribadita dalla stessa Corte costituzionale anche in riferimento all'intervento legislativo successivo all'abrogazione referendaria.

<sup>12</sup> Così M. Luciani, *op. loc. cit.*

<sup>13</sup> Così M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 549.

<sup>14</sup> «Quel che la Corte ha voluto affermare nel 1978 è, in definitiva, che l'abrogazione referendaria si appunta sulla sostanza normativa della disciplina che ne è oggetto». Di modo che – conclude M. Luciani (*Art. 75 Cost.*, cit., p. 549) – «a sostanza normativa immutata corrisponde (...) il trasferimento della richiesta; a sostanza normativa modificata la cessazione delle operazioni».

questa e, perciò, che l'interruzione del procedimento referendario venga subordinata allo stesso «superamento dello scopo materiale dell'abrogazione popolare»<sup>15</sup>.

Nel momento in cui la Consulta decide di elevare l'omogeneità e, dunque, il principio abrogativo del referendum<sup>16</sup> a criterio di valutazione della normativa sopravvenuta – si commenta – diverrebbe impossibile prescindere dal *telos*, che i promotori hanno inteso inscrivere nel quesito: «il principio abrogativo indica il risultato complessivo che è possibile a partire dall'abolizione di determinate disposizioni o di determinati atti legislativi, per mezzo di questa abolizione, e secondo l'intenzione dei promotori»<sup>17</sup>.

Ma il nesso, che in tal modo si istituisce, fra oggetto del quesito (e dunque, disciplina sottoposta ad eventuale abrogazione) ed *intentio* dei promotori, se chiaramente subordina l'interruzione del procedimento referendario alla modifica materiale dell'oggetto del quesito, tuttavia non precisa ancora quali siano i contenuti necessari dell'abrogazione sufficiente. Più precisamente, non determina ancora la misura del condizionamento, che il *telos* della richiesta abrogativa eserciterebbe sulla discrezionalità della mediazione parlamentare.

Un'indicazione sul modo in cui risolvere questo problema potrebbe venire – secondo Morrone<sup>18</sup> – dall'esame della giurisprudenza costituzionale in materia di referendum elettorali (alla quale ipotesi la riflessione viene limitata).

Per vero, «la natura auto-applicativa dei quesiti elettorali (...) postula l'omogeneità del principio abrogativo in termini onnicomprensivi, ossia su entrambi i versanti e delle disposizioni oggetto e della normativa di risulta. Quando la Corte costituzionale giudica dell'ammissibilità di referendum elettorali – prosegue ancora l'A. – non si accontenta dell'omogeneità del quesito, ma esige una parallela omogeneità delle conseguenze ablativo»<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> A. Morrone, *Intervento*, in *I referendum elettorali*, cit., p. 270.

<sup>16</sup> «Il controllo – spiega A. Morrone (*Intervento*, cit., pp. 269-270) – non si risolve in una formale comparazione fra principi o tra singoli disposti normativi a seconda che l'abrogazione referendaria sia totale o parziale. La valutazione dell'Ufficio centrale è focalizzata, invece, sulla comparazione tra la disciplina sopravvenuta nei principi ispiratori o nei contenuti essenziali da un lato e, dall'altro, l'oggetto della domanda referendaria assunto dal punto di vista del *principio abrogativo* che dà unità alla richiesta».

<sup>17</sup> A. Morrone, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, cit.

<sup>18</sup> A. Morrone, *Intervento*, cit., pp. 279-282.

<sup>19</sup> A. Morrone, *Intervento*, cit., p. 280. Sul punto si veda anche S. Bartole, *Dalla elaborazione dei quesiti ai referendum manipolativi e ritorno*, in *Il giudizio di ammis-*

Questa ricomprensione dell'omogeneità e segnatamente, la sua estensione dalla richiesta abrogativa alla normativa di risulta sembra, perciò, implicare l'inclusione del *telos* referendario nel «tema del quesito». Ma una volta che la *intentio* dei promotori venga elevata a criterio di valutazione della sufficienza dell'abrogazione legislativa, quest'ultima finirebbe necessariamente con il subire il vincolo del «verso» del referendum<sup>20</sup>: «il referendum elettorale dovrebbe valere come limite negativo per il legislatore, nel senso di impedire novelle che ne contraddicano il principio tanto nell'oggetto quanto nello scopo»<sup>21</sup>.

Come si è visto, la distanza che separa le due posizioni teoriche che si sono esaminate pare poggiare sul diverso ruolo che ciascuna di esse assegna alla *intentio* dei promotori e condurre, di conseguenza, a diverse comprensioni della natura del referendum e dei suoi rapporti con la discrezionalità del potere legislativo.

#### **10. (c) il divieto di ripristino in via legislativa della normativa abrogata dal referendum**

Analoghe riflessioni possono farsi quando si consideri la terza delle «direzioni», in cui il problema della rilevanza normativa della *intentio* si è posto, ossia quando si esamini l'istituto del

*sibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 Luglio 1996, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 98 ss., che, nel ricostruire la giurisprudenza costituzionale in materia di omogeneità del quesito referendario, osserva: «l'esigenza di chiarezza dell'intervento abrogativo progressivamente sfuma in quella dell'omogeneità della situazione normativa di risulta. Il discorso – si prosegue – non riguarda più soltanto il momento della legislazione negativa, ma porta anche alla ribalta il momento di positiva formazione, quale emerge dietro gli intenti apparentemente solo demolitori dei presentatori».*

<sup>20</sup> Questa soluzione, che – secondo Morrone – troverebbe ragione nel «singolare» statuto dei referendum elettorali, viene, invece, estesa da D. Baldazzi (*La tormentata vicenda della normativa in materia nucleare: quando la legge non è «sufficiente» ad interferire con il potere referendario*, in <http://www.forumcostituzionale.it/site/>, 2012) ad ogni quesito referendario, dal momento che – si argomenta – «l'intento abrogativo come raffronto fra assetto normativo precedente e posteriore all'eventuale abrogazione referendaria è sempre e comunque desumibile per ogni quesito referendario e non soltanto per i quesiti in materia elettorale; ciò che cambia, in ragione della diversa formulazione del quesito medesimo, è solamente il grado di chiarezza dell'esito conseguito dall'abrogazione popolare, e quindi – in rapporto di corrispondenza biunivoca – l'intensità del vincolo discendente in capo al legislatore».

<sup>21</sup> A. Morrone, *Intervento*, cit., p. 281.

divieto di ripristino per via legislativa di una disciplina abrogata con referendum.

Com'è noto, tale divieto viene enunciato dalla Consulta in quattro distinte occasioni, nelle quali esso «viene affermato quasi fosse del tutto naturale e auto evidente»<sup>22</sup>, ma lasciato privo di una definizione che ne precisi la sostanza normativa. Da tali pronunce, d'altronde, non si discosta la recente sentenza n. 199 del 2012, che di tale divieto ha ribadito l'indiscussa operatività<sup>23</sup>.

Al suo esordio – con la sentenza n. 468 del 1990 – il divieto per il legislatore di far rivivere la normativa colpita da referendum trova fondamento nella natura peculiare di quest'atto fonte: «a differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito – si legge – il referendum manifesta una volontà irripetibile». In questa prima pronuncia della Corte, dunque, i vincoli, che strutturalmente conformano la volontà referendaria e che le impediscono di «disvolere quanto ha in precedenza statuito», inibirebbero «al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa» abrogata. Una legge che ripristinasse la disciplina colpita da referendum – si è detto – finirebbe con l'eluderne il fine e si configurerebbe, perciò, come «un caso evidente di frode alla Costituzione»<sup>24</sup>.

L'esigenza di garantire la deliberazione referendaria e di enucleare il principio che ne consente il ragionevole bilanciamento con le antagoniste istanze rappresentative sembra essere al centro dei successivi interventi della Consulta. «Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua»<sup>25</sup>. Ed ancora, «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi per-

<sup>22</sup> Così M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 662.

<sup>23</sup> Sul punto si vedano i commenti di M. Della Morte, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore*, in <http://www.forumcostituzionale.it/site/>; A. Mangia, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, ivi; G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in <http://www.giurcost.org/studi/index.html>; R. Dickmann, *La Corte costituzionale conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata*, in *Federalismi.it*.

<sup>24</sup> A. Ruggeri, *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti legge*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 269.

<sup>25</sup> Così C. Cost. n. 32 del 1993, ma con formula analoga la decisione n. 33 del 1993.

mane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto formale o sostanziale di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare»<sup>26</sup>.

Nella prospettiva della Consulta, dunque, il divieto di ripristino assolverebbe alla funzione di garantire l'esito della consultazione referendaria. Tale garanzia, tuttavia, non sembra precludere al legislatore l'esercizio del potere di «correggere, modificare o integrare la disciplina residua», vietandogli solamente la riproposizione della disciplina abrogata e, quindi, l'elusione «del fine perseguito dal popolo sovrano di sollecitare una diversa disciplina legislativa o addirittura di escludere qualsiasi disciplina»<sup>27</sup>.

Il bilanciamento fra le opposte *rationes* del referendum e della legge ordinaria, in cui pare risolversi il senso dei ripetuti interventi della Corte, non fornisce, però, alcuna indicazione in ordine alla concreta configurazione giuridica del divieto di ripristino, di cui appaiono indeterminati tanto il fondamento che l'esatta estensione temporale e materiale.

Forse proprio per questa ragione parte della dottrina ha espresso forti perplessità in merito alla natura giuridica di questo limite, assumendo, fra l'altro, che esso finirebbe con l'incidere pesantemente sulla funzione legislativa che l'art. 70 Cost. conferisce alle Camere.

Secondo questa prospettiva teorica, infatti, un sì concepito divieto di ripristino avrebbe nella contrapposizione fra istituzioni rappresentative e potere referendario la sua implicita ed «inaccettabile»<sup>28</sup> premessa. Da essa discenderebbero la pretesa maggiore autenticità della volontà referendaria e la sua conseguente superiorità gerarchica<sup>29</sup>, che sole giustificerebbero l'intangibilità

<sup>26</sup> Così C. Cost. ord. n. 9 del 1997.

<sup>27</sup> F. Modugno, *Richiesta di «referendum abrogativo» di leggi cornice*, in *Dir. Soc.*, 1980, p. 215.

<sup>28</sup> Così la definisce M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 674.

<sup>29</sup> Per questo orientamento v. F. Modugno, *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, p. 7; A. Ferrara, *Legislazione sopravvenuta e preclusione della consultazione referendaria: tra doppio grado di giudizio e raddoppio dei giudizi di costituzionalità*, in *Giur. it.*, I, 1994, pp. 143 ss.; R. Pinardi, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in *Giur. Cost.*, 1994, pp. 2342 ss.; Id., *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, *ivi*, 1997, pp. 48 ss., dove si riconosce alla pronuncia referendaria «non soltanto dal punto di vista politico, ma anche sotto un profilo giuridico-formale, "un'efficacia superiore e più alta di qualsiasi altra manifestazione di volontà dello Stato"». Di

del pronunciamento popolare ed il legittimo confinamento della discrezionalità parlamentare.

Questa tesi ed i presupposti che le sono impliciti – si è osservato – non troverebbero alcuna conferma né nelle intenzioni dei Costituenti, né nelle disposizioni costituzionali, in cui tali intenzioni trovarono definitiva formalizzazione. «I costituenti mostrarono il maturo convincimento che la nostra democrazia avrebbe dovuto essere rappresentativa e che gli istituti di partecipazione popolare sarebbero serviti ad arricchirla, non certo a radicarvi un diverso principio di legittimazione»<sup>30</sup>. Né una tale pretesa superiorità della «parola referendaria»<sup>31</sup> potrebbe trovare fondamento negli artt. 1 e 75 Cost., «poiché lo stesso art. 1 stabilisce che la sovranità popolare deve esercitarsi «nelle forme e nei limiti della Costituzione», sicché appellandosi non si risolve, ma si sposta il problema sul terreno dell'identificazione dei limiti costituzionali all'esercizio della sovranità. Per converso – prosegue ancora Luciani – sempre sul piano dei dati di diritto positivo, l'opinione qui criticata non spiega perché l'art. 70 Cost., che confida alle Camere la funzione legislativa senza alcuna «parentesi» o soluzione di continuità, dovrebbe restare, dopo una votazione referendaria, inapplicato»<sup>32</sup>.

L'ingiustificata compressione dello spazio della mediazione parlamentare non sarebbe, però, la sola incongruenza, cui l'introduzione del divieto di ripristino darebbe luogo.

tensione fra la veste formale del referendum e la sua legittimazione politica parlano, invece, F. Modugno e P. Carnevale, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. 16 del 1978*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., pp. 52 e 53. Su tale questione si vedano inoltre i contributi di R. Nania, *Il giudizio di ammissibilità del referendum tra «eccezionalità» e «normalità» dei circuiti di democrazia diretta*, ivi, pp. 215 ss.; C. Mezzanotte, *Le fonti tra legittimazione e legalità*, in *Queste Istituzioni*, 1991, pp. 55 ss.

<sup>30</sup> Così M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 674.

<sup>31</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 673. Ma si veda anche G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 92, che, in merito ad una tale asserita superiorità della volontà referendaria, scrive: «ora, se può condividersi l'idea sostenuta, con diversità di accenti, da gran parte della dottrina, di una peculiare natura giuridica del referendum quale atto fonte, che, in qualche modo, si riflette anche sul piano della forza passiva delle norme abrogate, impedendo, almeno fino al sopraggiungere di fatti o condizioni nuove, il ripristino da parte del legislatore della disciplina respinta dal corpo elettorale o di una analoga, deve però affermarsi che ciò non comporta una subalternità delle istanze democratico-rappresentative alle decisioni immediate e dirette della sovranità popolare (cors. nos.)».

<sup>32</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., pp. 672 e 673.

Sul piano della teoria delle fonti – si osserva ancora – un sì concepito limite finirebbe con l’alterare anche il rapporto fra referendum e legge ordinaria, così come la stessa giurisprudenza costituzionale l’aveva, sino a quel momento, delineato: «la Corte ha fatto esattamente questo: considerare il referendum atto legislativo “in entrata” (al momento del sindacato di ammissibilità) e atto supralegislativo “in uscita” (al momento del sindacato di costituzionalità sulle leggi successive)»<sup>33</sup>.

Per le ragioni che si sono menzionate, dunque, il divieto di ripristino introdotto dalla Consulta non troverebbe fondamento «né nella teoria del modello di democrazia rappresentativo-partecipativa, né nell’intenzione dei costituenti, né nel testo della costituzione, né nella logica del sistema delle fonti»<sup>34</sup>. Ad esso potrebbe semmai riconoscersi la natura di vincolo politico, la cui violazione sarebbe, perciò, passibile di una sanzione anch’essa meramente politica e, come tale, confinata ai circuiti della rappresentanza: «costringere il popolo a pronunciarsi più volte sullo stesso oggetto (a seguito) del ripristino, è rischioso per la rappresentanza, poiché in sede elettorale politica l’«aggiramento» può essere facilmente sanzionato»<sup>35</sup>.

Su posizioni distinte, invece, quanti condividono il *dictum* della Consulta ed assumono, perciò, la legittimità del divieto di surrettizio recupero da parte del legislatore della normativa abrogata dal corpo elettorale.

A fronte di tale unanime convinzione, però, il fondamento giuridico di tale divieto appare diversamente identificato.

Parte di questa dottrina, infatti, lo individua nel «plusvalore democratico» della fonte referendaria e nella «forza passiva superlegislativa», che, seppur limitatamente a quest’ipotesi, ne

<sup>33</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 663. Su tale questione si vedano anche G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, cit., pp. 92 ss.; F. Modugno, P. Carnevale, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. 16 del 1978*, cit., pp. 52 ss. Secondo gli Autori, infatti, la «morfologia variabile» del referendum mostrerebbe la limitatezza della prospettiva offerta dalla tradizionale teoria delle fonti. «In realtà – si legge – è la complessiva riduzione del referendum abrogativo agli schemi formali della teoria delle fonti ad apparire riduttiva e mostrare un po’ la corda».

<sup>34</sup> Così, M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 680.

<sup>35</sup> Cfr. M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 671.

conseguirebbe<sup>36</sup>. Altri, invece, muovono dalla complessità che contraddistingue la costruzione della «volontà democratica» e dalla «peculiare natura» del referendum e a partire da esse argomentano la necessaria integrazione di istanze referendarie ed istanze rappresentative. «Il processo di formazione della decisione, considerato nel suo complesso, dovendo rispettare il concorso di volontà e dovendo escludere la dominanza di un soggetto sull'altro (nel segno dell'integrazione e non invece della contrapposizione o sovraordinazione di uno dei due momenti decisionali) implicherà certo dei limiti ma, appunto, di carattere negativo»<sup>37</sup>. In questa prospettiva, la «peculiare natura del referendum, quale atto fonte dell'ordinamento», sembra implicare il divieto per il legislatore di riproporre la normativa abrogata dal corpo elettorale. Si tratterebbe, però, di un vincolo di ordine meramente negativo, che trova fondamento negli artt. 1 e 75 Cost., e la cui funzione è indicata nella garanzia dell'integrazione e, dunque, nella compatibilizzazione di volontà referendaria e normazione parlamentare<sup>38</sup>.

Per vero, non è questo il solo aspetto della giurisprudenza costituzionale in materia di divieto di ripristino sul quale questa dottrina è divisa. Analoghe controversie sorgono quando si debbano definire l'estensione temporale di tale divieto e le forme nelle quali la sua violazione può essere sanzionata.

Sebbene tali questioni non appaiano determinanti ai fini del presente saggio, tuttavia, di esse – seppure in modo estremamente sommario – non può non darsi conto.

Come si è detto, le formule cui la Corte ha affidato la definizione del divieto di ripristino non forniscono alcuna indicazione in ordine alla sua durata. Il *tempus* di tale limite è stato,

<sup>36</sup> F. Modugno, P. Carnevale, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. 16 del 1978*, cit., pp. 52 e 53.

<sup>37</sup> G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, cit., p. 94. Da analoghe considerazioni sembra muovere la stessa Corte costituzionale allorché, nella sentenza n. 199 del 2012, argomenta: «Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto».

<sup>38</sup> G. Azzariti, *op. loc. cit.*

così, variamente ricostruito. Ad esso si è per lo più riconosciuta una durata limitata nel tempo<sup>39</sup>, di modo che – si è detto – le leggi abrogate dal referendum non sarebbero «immediatamente riproducibili»<sup>40</sup>. Il divieto di immediata riproducibilità, però, è stato diversamente quantificato e la sua durata è stata indicata in cinque anni, applicando per analogia il divieto di riproposizione delle richieste referendarie non approvate<sup>41</sup>. Ma si è anche ritenuto che tale divieto sia inderogabile per l'intera legislatura in corso<sup>42</sup> o che il suo superamento debba essere subordinato al mutamento delle circostanze che accompagnarono il voto referendario<sup>43</sup>.

Parimenti, appare problematica l'individuazione degli strumenti, che garantiscano un'adeguata tutela della deliberazione referendaria avverso leggi ordinarie adottate in violazione del divieto di ripri-

<sup>39</sup> In tal senso, F. Modugno, *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, I, p. 7; A. Cariola, *Il potere referendario in una democrazia incompiuta*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 62, che in merito alla vincolatività della deliberazione referendaria scrive: «il "vincolo" da esso discendente verrebbe perdendo vigore con il passare del tempo, e la sua efficacia si stempererebbe nei rapporti di forza della classe politica e nel criterio di ragionevolezza che dovrebbe presiedere al rispetto del limite posto a carico del legislatore di non riprodurre (subito!) la disciplina abrogata». Per un'approfondita ricostruzione di questo dibattito si veda R. Pinardi, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, cit., pp. 2355 ss. Su posizioni distinte M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., pp. 670 ss., a giudizio del quale, invece, una tale postulata (seppur temporalmente limitata) intangibilità della deliberazione referendaria condurrebbe ad una sua inammissibile e controproducente «cristallizzazione».

<sup>40</sup> F. Modugno, *op. loc. cit.*

<sup>41</sup> C. Greca, *L'oggetto del referendum abrogativo*, in *Foro amm.*, 1974, III, p. 484.

<sup>42</sup> A. Giorgis, *Brevi note sulle condizioni di ammissibilità dei referendum parziali*, in *Elettori Legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., pp. 99 ss.; P. Veronesi, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 58 ss.

<sup>43</sup> Sul punto si rinvia a R. Pinardi, *Brevi note in tema di referendum abrogativo e legislazione successiva*, cit., p. 2359; P. Veronesi, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, cit., p. 59, secondo il quale «il legislatore successivo al referendum potrà ripristinare la normativa già abrogata, o vanificare, in altro modo, la pronuncia popolare, solo dopo lo scioglimento successivo al momento in cui è mutato il contesto su cui la normativa di risulta viene ad interagire». Questa configurazione del *tempus* del divieto di ripristino, d'altronde, appare implementata dalla più recente sentenza n. 199 del 2012, che subordina il superamento del divieto di ripristino al mutamento del «quadro politico» e «delle circostanze di fatto» che condussero all'abrogazione referendaria. Su tale questione si leggano le osservazioni critiche di G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, cit., p. 95, che, sebbene mostri di condividere questa configurazione della durata temporale del divieto di ripristino, alla nota 31 rileva come: «da un lato, p[ro]vviene essere estremamente controverso stabilire la consistenza minima e necessaria delle mutazioni delle circostanze di fatto, dall'altro nuove elezioni poss[ono]no fare emergere una diversa volontà del corpo elettorale rispetto a quella dalla quale è derivata l'abrogazione».

stino. Tale questione è divenuta ancora più complessa quando, con l'ord. n. 9 del 1997, la Consulta ha escluso la legittimazione del comitato promotore a sollevare conflitto di attribuzioni ed ha indicato, invece, nel sindacato di legittimità costituzionale la sede, nella quale è possibile esercitare un controllo sull'operato del legislatore.

Sebbene parte della dottrina abbia mostrato di condividere la posizione assunta dalla Consulta, a misura che – è stato detto – «si tratterebbe, in questa prospettiva, di accertare la sussistenza, o meno, di una illegittimità costituzionale (per violazione indiretta del combinato disposto *ex artt.* 1 e 75 Cost.) della legge ordinaria che stabilisse il ripristino della normativa abrogata»<sup>44</sup>. Non sono tuttavia mancate critiche a questa soluzione, dal momento che – si è osservato – si andrebbe configurando una singolare ipotesi di «incostituzionalità a tempo», «fondata su un predeterminato affievolimento della idoneità del *tertium comparationis* (l'abrogazione referendaria) a fungere da integratore del parametro costituzionale»<sup>45</sup>.

A fronte dei limiti di ordine teorico e pratico che il rimedio prospettato dalla Consulta presenterebbe, si è indicato nel rinvio della legge alle Camere, operato dal Presidente della Repubblica, un rimedio alternativo al giudizio di legittimità costituzionale. D'altronde – si è detto – «si tratterebbe di un abbastanza pacifico caso di rinvio per ragioni di “merito costituzionale” (...), fondato su di un oggettivo – e non di parte (o, come si suol dire, di partito) – esame dei riflessi della legge sul complessivo funzionamento del sistema disegnato dalla Costituzione»<sup>46</sup>. Inoltre – si è argomentato ancora – questo «rimedio» «si porrebbe, a differenza dell'eventuale intervento sulla legge riproduttiva da parte

<sup>44</sup> Così G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, cit., p. 95, che già indicava nel giudizio di legittimità la sede nella quale sanzionare l'eventuale violazione del divieto di ripristino. Ma si veda anche P. Veronesi, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, cit., p. 59.

<sup>45</sup> Così P. Carnevale, *La Corte e il referendum: un nuovo atto (Osservazioni sparse su taluni problemi relativi all'uso dei criteri di ammissibilità delle richieste referendarie nelle sentenze del 1993, con particolare riguardo al controllo sulla «razionale conformazione» del quesito abrogativo)*, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 2280. Ma si vedano anche R. Pinardi, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, cit., p. 2368; A. Panunzio, *Chi è il custode del risultato abrogativo del referendum?*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 1993 ss.

<sup>46</sup> P. Carnevale, *La Corte e il referendum: un nuovo atto*, cit., pp. 2281-2.

della Corte costituzionale, come strumento di controllo preventivo idoneo ad impedire l'entrata in vigore della legge referendaria»<sup>47</sup>.

Questa dottrina, che ha ammesso la natura giuridica del divieto di ripristino ed ha tentato di definirne fondamento e durata, non si è, però, soffermata sulla determinazione dei contenuti materiali di tale divieto e, dunque, su ciò che al legislatore non è dato di fare.

È evidente che una tale questione è seconda rispetto a quella della natura giuridica del divieto di ripristino e questo spiega perché non sia stata affrontata, se non rinviando genericamente al parametro offerto dalla Corte con la decisione n. 68 del 1978<sup>48</sup>. L'ambito del legittimo intervento del legislatore, che il divieto di ripristino definirebbe, «sembra apparentarsi strettamente a quello che la Corte ha da tempo riconosciuto al Parlamento in merito alla possibilità che una nuova legge modificativa di quella oggetto della proposta di abrogazione popolare, approvata nelle more del procedimento referendario, impedisca il ricorso alla consultazione popolare in applicazione del meccanismo previsto dall'art. 39 l. n. 352 del 1970»<sup>49</sup>.

E tuttavia, il rinvio ai «principi ispiratori della disciplina preesistente ed ai contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» ancora nulla dice in merito all'estensione materiale del divieto, che potrebbe limitarsi alla sola preclusione della mera riproduzione ovvero ampliarsi fino ad includere il «*verso*» del referendum.

Ma l'approfondimento di una tale questione sembra riproporre il problema della rilevanza normativa della *intentio* referendaria.

Ed infatti, quando si decida di non limitare il divieto di ripristino alla mera riproduzione della normativa abrogata, l'interrogazione teleologica sul senso della disposizione referendaria e dunque sul fine cui essa tendeva sarà ineludibile e con essa

<sup>47</sup> P. Carnevale, *La Corte e il referendum: un nuovo atto*, cit., p. 2284.

<sup>48</sup> Parametro al quale la stessa Consulta ha rinviato nella recente sent. n. 199 del 2012, laddove si legge: «In applicazione dei predetti principi, si è già rilevato che la normativa all'esame costituisce ripristino della normativa abrogata, considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, "senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti" (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il referendum abrogativo».

<sup>49</sup> Così P. Carnevale, *La Corte e il Referendum: un nuovo atto*, cit., p. 2276. Ma si vedano anche G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, cit., p. 95 e R. Pinardi, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum e legislazione successiva*, cit., p. 2355.

anche la domanda sulla rilevanza della *intentio* referendaria e sui limiti che essa eventualmente presenti.

### 11. La rilevanza della *intentio* referendaria e il dibattito sulla «natura» del referendum: dalla «natura» alla funzione dell'istituto referendario ed ai problemi che essa solleva

La diversa rilevanza accordata dalla dottrina alla *intentio* referendaria e le differenti conclusioni, che su questa base essa ha prospettato a proposito dell'interpretazione della normativa di risulta, dell'istituto dell'abrogazione sufficiente e della questione del divieto di ripristino, alla fine, sembrano orientate da «presupposte» concezioni della «natura» del referendum, più precisamente da concezioni che gli attribuiscono «natura» di atto esclusivamente abrogativo<sup>50</sup> o che, al contrario, gli riconoscono «natura» di «procedimento sostanzialmente approvativo di nuovi principi giuridici»<sup>51</sup>.

La dottrina che esclude la *intentio* dal «tema del quesito» (e che, per ciò stesso, postula l'insensibilità ad essa dell'interpretazione della normativa di risulta, l'indifferenza dell'abrogazione legislativa *medio tempore* intervenuta al *verso* del referendum e la piena libertà del legislatore sulla materia ridisposta dalla sua approvazione) assegna, infatti, all'istituto referendario una funzione meramente negativa e considera, di conseguenza, ogni eventuale effetto innovativo come «puramente accessorio».

Secondo questa ricostruzione, il *telos* referendario sarebbe vincolato alla struttura meramente ablativa dell'atto e, per una tale ragione, incapace di esprimere una *voluntas* ulteriore rispetto a quella manifestata con la decisione abrogativa: «in realtà, la sola volontà che conti è quella che è stata manifestata votando a seguito della richiesta referendaria. Nulla di più, nulla di meno: quale che possa essere la sua funzione politica, giuridicamente la richiesta è “incolore”»<sup>52</sup>.

La natura «giuridicamente incolore», che si attribuisce alla richiesta abrogativa, sembra, così, risolversi nell'inevitabile scissione

<sup>50</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., pp. 687 ss.

<sup>51</sup> A. Morrone, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, cit.

<sup>52</sup> Cfr. M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 689.

di funzione ablativa e funzione dispositiva (di riorganizzazione) dei rapporti fra norme.

Quando si risolve il *telos* referendario nella sola mutilazione del *corpus* normativo, infatti, si è necessariamente indotti a ritenere che l'ulteriore ridisposizione dei rapporti fra norme non rechi traccia alcuna della *intentio*, ma rimanga, piuttosto, nel dominio esclusivo dell'interprete: «tutto quello che viene dopo è inevitabilmente il frutto di una lettura e di un'interpretazione della volontà popolare che potrà essere brillante e convincente quanto si vuole, ma è pur sempre dominata e compiuta da *altri* che non il soggetto che ha deciso. Nel momento in cui viene interpretata e non solo registrata – conclude, infine, Luciani<sup>53</sup> – la volontà popolare perde la propria limpida evidenza e si presta all'arbitrio dell'interprete».

È, dunque, questa comprensione del referendum, e più precisamente la natura «giuridicamente incolore», che per conseguenza gli si attribuisce, a dar ragione dell'irrilevanza del *verso* referendario: «del resto – commenta Carnevale<sup>54</sup> – tutto questo appare l'effetto di una configurazione giuridico-positiva dell'istituto referendario la cui capacità di indirizzo è astretta nei limiti di una potestà normativa “unidirezionale” e condizionata, se del caso, al successivo intervento *costruens* del legislatore rappresentativo, chiamato ad interpretare il senso politico dell'iniziativa abrogativa e a dare compiuta realizzazione alla volontà popolare in essa espressa».

Diversamente sembrano disporsi le cose, quando invece si muova – come fa Morrone<sup>55</sup> – dalla metamorfosi che l'istituto referendario avrebbe subito, più precisamente, quando si assuma la sua conversione da atto con funzioni meramente ablativo in atto con funzioni in una qualche misura dispositive.

L'estensione del requisito dell'omogeneità dalla richiesta abrogativa alla normativa di risulta si assume abbia istituito un nesso fra quest'ultima e la *intentio* referendaria. Ma la possibilità di «intenzionare» il referendum, che ad una tale ipotesi appare

<sup>53</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 691.

<sup>54</sup> P. Carnevale, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e «blocco» delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 273.

<sup>55</sup> A. Morrone, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, cit.; Id., *Intervento*, cit., pp. 265 ss.

implicita, finisce (o può finire) per renderlo (il referendum) portatore di un nuovo principio regolativo. Più precisamente, tale principio (almeno nel caso dei referendum elettorali) non scaturirebbe dalla semplice ridisposizione sistematica dei rapporti fra norme che sempre segue all'abrogazione<sup>56</sup>, ma si spingerebbe fino a configurare una *ratio* – per così dire – «terza», distinta, cioè, tanto da quella recata dalla disciplina abrogata che dalla sua mera negazione e dalla ricomposizione sistematica («cieca») che essa sempre comporta.

Secondo questa dottrina, infatti, la novellazione del corpo normativo, anche quando assuma la forma della mera abrogazione, comporta sempre una ridisposizione delle norme ed una successiva ricostruzione del sistema. Che, nel caso di cui si discute, verrebbe guidata dal «senso» complessivo dell'operazione referendaria e, dunque, dal senso oggettivamente recato dal quesito, inteso come complessiva coniugazione di *intentio* e risultato abrogativo.

A partire da questa prospettiva teorica, allora, sono proprio il superamento dell'originaria struttura ablativa dell'istituto referendario ed il condizionamento che essa subisce ad opera della *intentio*<sup>57</sup>, che motivano la sua (dell'istituto referendario) trasformazione in atto dispositivo e la conseguente vincolatività della sua *intentio* per la discrezionalità legislativa<sup>58</sup>: «il principio abrogativo è (...) la *ratio* della domanda di ogni referendum abrogativo. Da questo punto di vista, appare riduttivo e fuorviante continuare a ritenere il referendum semplicemente «uno strumento abrogativo di leggi», poiché, invero, esso è più

<sup>56</sup> Sul punto si rinvia alle riflessioni di R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, A. Cicu, F. Messineo (a cura di), I, 1, Milano, 1998, pp. 206-207; F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 1972, pp. 18 ss.; Id., *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parlamentari*, 1971, n. 14, pp. 32 ss.; A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.

<sup>57</sup> Sul punto si veda A. Morrone, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, cit. Ma si veda anche S. Curreri, *Tornare al referendum per ritornare al Mattarellum*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, a giudizio del quale la valorizzazione del proposito dei promotori, compiuta dalla Corte costituzionale, avrebbe fatto sì che «l'obiettivo da loro perseguito trascende il piano politico per acquisire rilievo giuridico».

<sup>58</sup> A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 141 ss.

correttamente un “procedimento sostanzialmente approvativo di nuovi principi giuridici”».

La *ratio* espressa dalla norma referendaria rappresenterebbe, perciò, il limite estremo, innanzi al quale dovrebbe arrestarsi la mediazione parlamentare, che, per l'appunto, si vedrebbe vincolata alla «direzione» che, tramite l'esercizio del relativo potere (quello referendario, cioè), si intendeva imprimere al sistema giuridico<sup>59</sup>.

Così, il problema della rilevanza della *intentio* referendaria e, dunque, le opposte soluzioni interpretative che da essa alla fine si fanno discendere, finiscono con l'essere rinviati alla «natura» del referendum, e cioè all'interrogazione fondamentale sulla *potestas* normativa accordatagli dal sistema costituzionale.

Questa connessione tra rilevanza della *intentio* e «natura» del referendum non sembra discutibile: non vi è dubbio che la posizione che si assuma sulla «natura» del referendum condizioni la rilevanza che si debba riconoscere alla sua *intentio*.

Solo che la «natura» del referendum – come quella di qualsiasi altro istituto giuridico – non è un *a priori*, ma rappresenta solo la concettualizzazione *ex post* del senso che unifica e sorregge (e cioè l'unificazione concettuale del) le risposte interpretative offerte ai problemi da esso sollevati.

Perché l'argomento della «natura» non si avviti in un circolo, occorre, allora, che lo si consideri a partire da ciò che ogni «discorso sulla natura» effettivamente sottende, ossia a partire dalla questione del trattamento normativo che la Costituzione riserva all'istituto referendario.

In generale, il trattamento che il diritto opera di un potere giuridico si evince, fondamentalmente, dal rapporto in cui è posto con i «poteri rivali» e dalla struttura secondo cui è articolato.

Il trattamento che la Costituzione opera del potere referendario, perciò, richiede di considerare, da un lato, il rapporto in cui esso si pone con il potere legislativo del Parlamento e, dall'altro, la forma essenzialmente ablativa entro la quale è strutturata la *potestas* immediatamente normativa che esso riconosce al popolo.

Da entrambi questi due versanti, perciò, sembra opportuno tornare a focalizzare, ancorché sommariamente, i termini in cui

<sup>59</sup> Sul punto si veda D. Baldazzi, *La tormentata vicenda della normativa in materia nucleare: quando la legge non è «sufficiente» ad interferire con il potere referendario*, cit.

si prospetta la rilevanza della *intentio* referendaria nelle questioni prima considerate e ad interrogarsi sull'eventuale influenza che i principi, che in esse entrano in gioco, possano esercitare sul problema della reviviscenza.

## **12. La virtuale antinomia tra potere normativo popolare e spazio della mediazione parlamentare: il principio della massima espansione reciprocamente compatibile**

La «natura» del referendum, cui alla fine rinviano gli argomenti che si sono esaminati, richiede di analizzare il problema della rilevanza della *intentio* dei promotori, innanzitutto, a partire dal modo in cui il testo costituzionale organizza il rapporto fra potere referendario e spazio della mediazione parlamentare. E dunque, primariamente, a partire dal campo sistematico delimitato dagli artt. 70 e 75 Cost.

Queste disposizioni individuano, infatti, le coordinate a partire dalle quali dev'essere tracciato il «confine della legalità costituzionale»<sup>60</sup> e definito ciò che a ciascuno di questi due poteri è dato di fare, più precisamente, ciò che alla stessa *intentio* è dato di volere.

Ora, non pare discutibile che il testo costituzionale conferisca, rispettivamente al Parlamento ed al Popolo, poteri normativi che si prospettano virtualmente antagonisti e che quindi si ritrovano esposti al rischio di potenziali sovrapposizioni ed interferenze. Anzi, si può dire che le reciproche interferenze, che segnano il rapporto fra potere normativo popolare e funzione legislativa parlamentare, sembrano, in una qualche misura, originare dalla stessa funzione «oppositiva» che la Costituzione ha assegnato al referendum. Tale istituto – spiegava, infatti, Mortati<sup>61</sup> – «dev'essere inteso come arma messa a disposizione della minoranza in parlamento, o di quei gruppi di elettori che ritengono non aderenti alla volontà del paese determinate misure prese dalla maggioranza al potere o intendano provvedere ad omissioni in

<sup>60</sup> Così R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 69.

<sup>61</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, p. 785.

cui essa sia incorsa, e perciò è rivolto a temperare l'arbitrio della maggioranza stessa».

La configurazione del referendum come strumento per «temperare l'onnipotenza della maggioranza»<sup>62</sup> e la virtuale sovrapposizione con lo spazio della mediazione parlamentare finiscono, così, con il sollevare il problema della reciproca «confinazione» di questi poteri costituzionali.

La sovrapposizione è nella *ratio* stessa dell'istituzione di poteri concorrenti ed equiordinati e la rimozione delle manifestazioni dell'uno rappresenta l'esito proprio dell'esercizio dell'altro.

Ma proprio per questo, il rapporto fra poteri antagonisti richiede di essere strutturato in modo che la loro concorrenza non si risolva nella reciproca inibizione e che l'autorizzazione dell'uno a disfare quel che l'altro ha introdotto non produca il loro reciproco annichilimento.

In questa prospettiva, le diverse rappresentazioni della «natura» del referendum (e della rilevanza che si ritenga di riconoscere alla *intentio*) possono essere comprese come altrettante strategie teoriche finalizzate a delimitare gli spazi rimessi rispettivamente alla competenza del potere referendario e del potere legislativo e, per ciò stesso, a definire ciò che a ciascuno di essi è consentito fare.

E così, la dottrina che teorizza l'irrilevanza della *intentio* dei promotori ed il carattere «incoloro» dell'abrogazione referendaria si risolve nella ratifica del primato della funzione legislativa parlamentare e nell'inevitabile compressione di quella funzione «oppositiva» (quasi di resistenza) che la Costituzione intendeva conferire al referendum. La «sufficienza» delle abrogazioni legislative «con finalità opposta a quella perseguita dai promotori»<sup>63</sup>, ma anche l'asserita impossibilità di configurare un «divieto giuridico di ripristino»<sup>64</sup> sembrano, infatti, smussare, fino a rendere del tutto inefficace,

<sup>62</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 786. Ma si veda anche A. Carriola, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio del potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 104 ss. che, nel ricostruire l'evoluzione dell'istituto referendario, scrive: «nelle prime ricostruzioni apparse dopo la nuova Costituzione, al referendum [sia] è stato in primo luogo attribuito il carattere di uno strumento di controllo sulle scelte del legislatore, al fine di assicurare la loro corrispondenza alla volontà del corpo elettorale».

<sup>63</sup> Così M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 547.

<sup>64</sup> M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., p. 684.

quell'«arma» che i costituenti avevano posto a garanzia dei diritti delle minoranze<sup>65</sup>.

Allo stesso modo, la teoria che postula il vincolo della legge alla *intentio* dei promotori sembra sanzionare la metamorfosi che il referendum avrebbe subito: da «strumento abrogativo di leggi» a «procedimento sostanzialmente approvativo di nuovi principi giuridici»<sup>66</sup>. Questa trasformazione consegna alla mediazione parlamentare uno spazio che si mostra ridotto: la legittimità della legge appare, infatti, subordinata all'implementazione del principio regolativo promosso dal referendum, essendogli, invece, preclusa l'opzione per *rationes* ulteriori, che siano, cioè, «terze» tanto rispetto alla direzione indicata dalla deliberazione referendaria, che rispetto a quella seguita dalla legge abrogata.

Ambedue queste rappresentazioni teoriche, dunque, muovono dall'idea alla fine comune che i problemi dei rapporti fra questi poteri concorrenti vadano risolti postulando la supremazia dell'uno sull'altro.

Questo criterio di prevalenza deve, però, essere «testato»<sup>67</sup> sulla natura intrinsecamente pluralista della Costituzione e sul modo in cui essa organizza (e limita) l'insieme dei poteri che vi appaiono riconosciuti. «Le costituzioni, soprattutto le costituzioni moderne, non sono riducibili ad un unico principio, ad un unico scopo: farebbe torto alla loro natura intimamente pluralista, di corpi normativi composti e mai ridotti ad unità, ogni tentazione di organizzarle secondo uno schema gerarchico culminante in un valore o in un principio dominante»<sup>68</sup>.

Questa natura «irrisolta»<sup>69</sup> del testo costituzionale, il suo darsi non come una mediazione conclusa in un'unificazione de-

<sup>65</sup> In questo quadro, si capisce perché non possa ritenersi decisivo l'argomento che, muovendo dall'impossibilità di configurare un «divieto giuridico di ripristino», affida la sanzione dell'eventuale reintroduzione della legge abrogata da referendum ai soli circuiti della rappresentanza. Come si è spiegato, la *ratio* che presiede alla creazione dell'istituto referendario risiede, principalmente, nella creazione di un circuito decisionale diretto, con funzione «oppositiva» rispetto al circuito della rappresentanza. Ma se così, non sembra che la garanzia di questo «circuito» diretto possa essere efficacemente affidata a quella stessa rappresentanza, che il referendum era destinato a *bypassare*.

<sup>66</sup> Così, A. Morrone, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, cit.

<sup>67</sup> Sulla funzione falsificazionista del testo costituzionale si veda R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., pp. 65 ss.

<sup>68</sup> R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., p. 113.

<sup>69</sup> Sul tema si veda R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., pp. 109 ss.; Id., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi*

finitiva, bensì come previsione di «picchetti»<sup>70</sup> entro i quali ne è incanalato lo sviluppo, sembra, perciò, escludere la legittimità di un'organizzazione dei poteri, che appaia costruita a partire dal criterio gerarchico e dunque, dalla prevalenza di un potere sull'altro. I «picchetti» costituzionali, piuttosto, sembrano delimitare gli estremi confini entro i quali ciascun potere deve contenere il proprio agire, di modo che questo non si traduca nell'invasione dell'ambito consegnato alla competenza del potere concorrente o, addirittura, nella menomazione delle sue attribuzioni<sup>71</sup>.

In questa prospettiva, d'altronde, sembra essersi posta la stessa Corte, allorché, già con la sentenza n. 69 del 1978, è stata chiamata a tracciare il confine che delimita gli spazi rimessi, rispettivamente, al potere referendario ed alla funzione legislativa parlamentare.

In tale decisione, infatti, la Corte respinge l'argomentazione dei promotori con la considerazione che «in base all'art. 70 Cost. la funzione legislativa ordinaria è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente». L'inesauribilità della funzione legislativa è così chiamata ad escludere l'ammissibilità di un suo blocco, che si protragga per l'intera durata del procedimento referendario: un tale «assunto – precisa la Corte – non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo». Ma a tale «principio di continuità della funzione e del potere legislativo» la Corte giu-

*nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 154 ss.; Id., *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2002.

<sup>70</sup> Così R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., p. 67, dove si legge: «si potrebbe dire che le disposizioni costituzionali sono come i picchetti che si appongono per delimitare i terreni e i territori: chi deve tracciare i confini (il limite fra ciò che è costituzionalmente lecito e ciò che non lo è) non può ignorare i picchetti, non può “saltarli” (...). I picchetti sono stati apposti proprio per segnare i punti “non falsificabili” attraverso cui i confini non possono non passare».

<sup>71</sup> La natura incoerente della Costituzione e l'apertura che, in una qualche misura, ne consegue, parrebbero in grado di metabolizzare l'evoluzione del sistema sociale e l'eventuale riposizionamento, che in forza di essa i singoli istituti subissero. A fronte di una tale apertura, però, l'intangibilità dei picchetti costituzionali assolve ad una funzione contenitiva verso le pretese espansive dei poteri costituzionali: queste incontrerebbero, infatti, il limite rappresentato dallo spazio che il testo costituzionale assegna a ciascuno di essi, spazio entro il quale, necessariamente, deve contenersi ogni loro riposizionamento.

stappone, al tempo stesso, la garanzia che l'art. 75 Cost. riconosce al potere referendario ed alla funzione «oppositiva», che ad esso è assegnata: «con la previsione e la garanzia costituzionale del potere referendario – prosegue, infatti, la Consulta – non è conciliabile il fatto che questo tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare finisca per essere sottoposto a vicende risolutive che rimangono affidate alla piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario: cui verrebbe consentito di bloccare il referendum, adottando una qualsiasi disciplina sostitutiva delle disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale».

In questo ragionamento appare chiaro che la delimitazione del «confine della legalità costituzionale»<sup>72</sup> muove dall'individuazione di quei «picchetti», che la Costituzione ha posto a presidio degli spazi rimessi alla competenza dei poteri da lei organizzati.

E così, se, per un verso, la funzione legislativa assegnata alle Assemblee rappresentative non tollera limitazioni, che si risolvano nella sottrazione ad esse delle materie sulle quali è in corso un procedimento referendario, per un altro verso, invece, l'esercizio di tale funzione dev'essere reso compatibile con la garanzia dei poteri concorrenti e dunque, non può mai risolversi nella compressione dello spazio che il testo costituzionale assegna al potere referendario<sup>73</sup>.

Analoga costruzione presenta il ragionamento della Consulta, allorché, con le decisioni che introducono il divieto di ripristino in via legislativa di norme abrogate con referendum, Essa è nuovamente chiamata alla delimitazione degli spazi, che il testo costituzionale consegna alla mediazione parlamentare ed alle contrapposte istanze referendarie.

Anche in questo caso, infatti, l'argomentare della Corte prende le mosse dal «principio di continuità della funzione e del potere legislativo», chiarendo che la deliberazione referendaria non determina alcuna compressione della generale competenza legislativa, che l'art. 70 Cost. riserva alle Assemblee rappresentative: «le difficoltà che dovessero delinearsi in sede di applicazione della disciplina di risulta – si legge nella motiva-

<sup>72</sup> Così R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., p. 69.

<sup>73</sup> R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., p. 80.

zione della sentenza – potrebbero, in ogni caso, essere ovviate mediante interventi successivi del legislatore ordinario che, pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, *conserva il potere di intervenire nella materia oggetto del referendum* senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (C. Cost. n. 33 del 1993). Dunque, il pronunciamento popolare non può in alcun modo escludere un successivo intervento normativo del legislatore (che, anzi, a volte si rende necessario); in caso contrario, infatti, il referendum produrrebbe una limitazione della funzione legislativa, che appare incompatibile con la sua asserita «continuità» e con «il potere di intervenire nella materia oggetto del referendum», che ad essa (la continuità, cioè) appare implicito.

E tuttavia, un sì concepito potere di «correggere, modificare o integrare la disciplina residua» (C. Cost. n. 32 del 1993) non potrà risolversi nella sostanziale vanificazione dell'esito del procedimento referendario, ostandovi, ancora una volta, la garanzia che l'art. 75 Cost. predispone in favore della funzione correttiva assegnata al referendum. Di modo che i successivi e legittimi interventi del legislatore incontreranno il limite del «divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata» (C. Cost. n. 32 del 1993), divieto che nasce dalla «natura peculiare» del referendum e dalla «volontà definitiva ed irripetibile» (C. Cost. n. 468 del 1990) che in esso si manifesta.

Ancora una volta, dunque, l'*incipit* del ragionamento della Corte può ravvisarsi nell'individuazione dei contrapposti principi costituzionali della continuità della funzione legislativa, che prende corpo nel connesso potere di «correggere, modificare o integrare la disciplina residua» (C. Cost. n. 32 del 1993), e nella garanzia della funzione oppositiva del referendum e, più precisamente, nella conservazione di quella «volontà definitiva ed irripetibile», che in esso prende forma (C. Cost. n. 468 del 1990). Il divieto di ripristino della normativa abrogata da referendum, infatti, procede da tali contrapposti principi e con entrambi si mostra compatibile, a misura che garantisce tanto la continuità della funzione legislativa, che la «volontà definitiva ed irripetibile» espressa nel procedimento referendario.

Queste decisioni della Corte implementano un criterio di soluzione dei conflitti fra poteri che occorre ora razionalizzare in termini adeguati.

Gli istituti dell'abrogazione sufficiente e del divieto di ripristino definiscono «punti»<sup>74</sup> di quel confine, deputato ad indicare ciò che a ciascuno di questi poteri antagonisti è dato di fare. Tali punti, a ben vedere, sembrano rispondere all'esigenza di preservare ciascun potere dalla potenziale invadenza dell'altro. Essi, dunque, lungi dal rispondere alla logica del bilanciamento, muovono piuttosto dalla diversa esigenza di conservazione dell'effettività della *vis* normativa, che a ciascuno di tali poteri assegna il testo costituzionale.

Proprio per questa ragione, le virtuali antinomie tra poteri richiedono interpretazioni che si conformino al criterio di una loro compatibilizzazione<sup>75</sup> e che risolvano eventuali sovrapposizioni attraverso composizioni conservative, le quali assicurino l'efficacia di ciascuno di essi fino al limite della conservazione dell'altro.

Gli istituti dell'abrogazione sufficiente e del divieto di ripristino sembrano rispondere proprio a tale criterio solutivo: non determinano una regola di prevalenza e, dunque, un bilanciamento fra poteri antagonisti, al contrario, nel tracciare il confine della legalità costituzionale, rispondono al criterio che si potrebbe definire della loro “massima estensione reciprocamente compatibile”.

### **13. La rilevanza della *intentio*, i suoi limiti e il problema della reviviscenza**

Prima di esaminare le composizioni, che questo criterio, che si è detto della “massima estensione reciprocamente compatibile”, impone, è, però, opportuno precisarne meglio la portata e, soprattutto, rapportarla al criterio del bilanciamento, determinando le ragioni che ne fanno preferire l'applicazione ai conflitti che qui si considerano.

<sup>74</sup> Si veda il riferimento alla «tecnica tipicamente *pointilliste*» contenuto in R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., pp. 74 ss.

<sup>75</sup> Come sembra suggerire G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, cit., pp. 98 ss., quando, muovendo dalla dissociazione fra forza giuridica e forza politica delle deliberazioni referendarie, sottolinea la necessità di «accentuare il profilo dell'“innesto” delle decisioni referendarie all'interno delle forme di governo e dei sistemi politici, della necessità, insomma, di “rafforzare gli effetti istituzionali del referendum” e dunque il problema dell'integrazione tra i diversi soggetti del processo decisionale complessivo e tra le diverse forme di espressione della sovranità popolare».

Per vero, sebbene l'opera di compatibilizzazione fra istanze rappresentative ed istanze referendarie possa, a prima vista, apparire rappresentabile nei termini di un bilanciamento/mediazione fra poteri antagonisti; essa, tuttavia, ad un più attento esame, si mostra rispondere ad una logica, almeno in parte, diversa.

Nello schema argomentativo del bilanciamento, infatti, alla composizione dell'antinomia si giunge attraverso l'individuazione di un «punto di equilibrio tra le posizioni di interesse in gioco nel caso specifico»<sup>76</sup>. La natura «equilibrata» della soluzione e la sua adeguatezza alla stessa configurazione del conflitto fra principi appaiono garantite – come spiega la Corte – dalla circostanza che essa «non sacrific[ando] i chi (...) in misura grave nessuno di essi»<sup>77</sup>, dalla circostanza, in altri termini, che essa possa ragionevolmente ritenersi informata al criterio del «minor sacrificio possibile».

La tecnica del bilanciamento, dunque, risolve l'antinomia attraverso l'individuazione di un principio sostantivo intermedio, che discerne quando ed in che misura l'un principio possa prevalere sull'altro: essa attenua, perciò, l'applicazione del criterio gerarchico, disponendo che la regola di prevalenza debba conformarsi al canone *of the less restrictive means*<sup>78</sup>, non potendo il legislatore sacrificare il principio soccombente più di quanto non sia strettamente necessario.

Ma proprio questa configurazione del tipo di problema, che il bilanciamento è chiamato a risolvere, ne marca la distanza rispetto al criterio che si è definito della “massima estensione reciprocamente compatibile”.

Nei conflitti che qui si considerano, infatti, la pari ordinazione di potere referendario e potere legislativo sembra escludere soluzioni ispirate al principio gerarchico (seppure attenuato) e che, di conseguenza, decidano la prevalenza dell'un potere sull'altro. L'insistere di ambedue questi poteri sulla medesima materia, più correttamente, la circostanza che siano chiamati entrambi all'esercizio di funzioni normative, che appaiono, però, ispirate a *rationes* antinomiche, sembra richiedere criteriolutivi che questa equiordinazione rispettino.

<sup>76</sup> R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 60.

<sup>77</sup> Così C. Cost. n. 20 del 1978.

<sup>78</sup> R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 82.

Il paradigma kantiano della legge di libertà, «agisci esternamente in modo che il libero uso del tuo arbitrio possa accordarsi con la libertà di ogni altro, secondo una legge universale»<sup>79</sup>, può forse chiarire la natura conservativa delle composizioni, che l'antinomia fra istanze referendarie e mediazione parlamentare sembra esigere: la loro strutturale pari ordinazione sollecita interpretazioni del testo costituzionale che garantiscano le «virtualità» di ciascun potere, fino a quando queste non si risolvano nella compressione delle «virtualità» del potere antagonista.

Le composizioni conservative, che risolvono conflitti così strutturati, non si danno come l'esito di reciproche rinunce, non individuano un punto «terzo» rispetto ai principi antinomici tra i quali esse si trovano a mediare; al contrario, si mostrano preordinate a preservare le potenzialità (e per ciò stesso, la funzione), che il testo costituzionale iscrive nel codice genetico del singolo potere. In questa prospettiva, quando si guardi al referendum, a dover essere preservata è la sua *vis* oppositiva, la sua capacità, cioè, di fungere da efficace strumento per «temperare l'onnipotenza della maggioranza»<sup>80</sup>; di contro, la garanzia della mediazione parlamentare è chiamata a presidiare il principio rappresentativo e, quindi, la discorsività della decisione e le distinzioni e graduazioni che essa inevitabilmente consente.

Il tipo di problema che la concorrenza di poteri equiordinati solleva, dunque, non può essere risolto attraverso una «decisione»<sup>81</sup>, che trasformi ciò che la Costituzione ha voluto pariordinato in gerarchicamente strutturato. Ma deve, invece, risolversi attraverso un'interpretazione che garantisca a ciascun potere la potenziale massima espressione della sua *ratio* istitutiva.

In questa prospettiva, si può immaginare che l'applicazione di un tale criterio solutivo agli opposti principi dell'inesauribilità

<sup>79</sup> La citazione si trova in N. Abbagnano, *Storia della filosofia*, II, Torino, UTET, 1988, p. 537.

<sup>80</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 786.

<sup>81</sup> Sull'irriducibilità del bilanciamento ai postulati dell'ermeneutica giuridica e sulla sua afferenza al mondo delle decisioni si veda R. Bin, *op. loc. cit.*, dove si legge: «se l'interpretazione mira ad assegnare *un* significato al discorso del legislatore, il bilanciamento degli interessi non muove certo verso questo obiettivo. Lo scopo del bilanciamento è di raggiungere una soluzione soddisfacente in presenza di un conflitto di interessi: una soluzione che non pretende di porsi come *unico significato* normativo ricavabile dal testo legislativo; anzi, più precisamente, nulla ha essa a che fare con il mondo dei *significati* e dei relativi fondamenti ermeneutici, bensì appartiene al mondo delle *decisioni* e delle relative giustificazioni retoriche».

della funzione legislativa parlamentare e della natura definitiva ed irripetibile della volontà referendaria possa dare luogo a «composizioni» così articolate.

La logica conservativa, che il criterio della “massima espansione reciprocamente compatibile” implementa, esclude il carattere «cieco» che si voleva attribuire all’abrogazione referendaria, dal momento che si finirebbe così con l’attenuarne la fondamentale *vis* oppositiva. D’altronde, la deliberazione referendaria non può neanche ritenersi «definitiva/vincolante», perché in tal modo si finirebbe per togliere inammissibilmente spazio al potere legislativo.

Di conseguenza, l’efficacia del dispositivo referendario, da un lato, non può prescindere dal *verso* del quesito<sup>82</sup>, ma, dall’altro, non può neanche esaurire la *potestas* legislativa del Parlamento.

È vero, infatti, che negando qualsiasi rilevanza alla *intentio* si comprometterebbe irrimediabilmente la stessa funzione «correttiva» o, addirittura, «antagonistica» che certamente si dà nelle virtualità dell’istituto referendario, il quale così rimarrebbe alla mercé di un Parlamento a sua discrezione legittimato a disattivarne il procedimento e ad aggirarne gli esiti legiferando sulla materia referendaria in senso meramente conservativo e comunque opposto al *verso* del quesito. Ma è anche vero, però, che riconoscendo alla *intentio* valore indiscriminatamente ostativo del potere legislativo si pregiudicherebbe, al contrario, la funzione di sollecitazione dell’attività parlamentare, che tradizionalmente si ritiene la Costituzione gli abbia attribuito, strutturandolo come uno strumento di azzeramento di una regolazione normativa vigente, eventualmente rivolto anche a sollecitarne la rideterminazione ad opera del Parlamento. Conferire *in ogni caso* intangibilità (ancorché temporanea) alla disciplina che ne sia fatta oggetto o alla normativa di risulta significherebbe, infatti, precludere quel ripensamento operoso o quel ritorno del potere legislativo parlamentare e della sua mediazione politica sulla materia referendaria, che il referendum annovera, invece, almeno tra i possibili scopi suoi propri.

Ciò fa ritenere che la composizione sistematica tra la garanzia del potere referendario e la salvaguardia dell’ordinario potere legi-

<sup>82</sup> E cioè dal peso ermeneutico che questo si mostra in grado di rivestire tanto nella determinazione dell’estensione dell’effetto abrogativo e del riassetto interpretativo della normativa di risulta, che nella determinazione del permanente potere normativo lasciato al Legislativo.

slativo lasci, almeno di norma, a quest'ultimo uno spazio di discrezionalità, che discende dal carattere, almeno in linea di massima, non definitivo della normativa di risulta. Ma fa anche ritenere che, tuttavia, questa discrezionalità subisca il limite del *verso* del quesito referendario, quale si dà in esito all'oggettivazione che il proposito dei promotori riceve dall'impatto con la normativa di risulta e alla sua tramutazione interpretativa in *ratio* di tale normativa.

Questa discrezionalità (e, di conseguenza, la legittimità dell'intervento legislativo) si dà, perciò, entro lo spazio costituito da una regolamentazione che risponda ad un *verso diverso* da quello proprio della disciplina abrogata.

Questo *verso diverso* può consistere in un *verso alternativo*, ove la materia referendaria sia suscettibile di essere regolata secondo molteplici *rationes*, ovvero addirittura in un *verso opposto*, ove, invece, la materia referendaria non presenti altre reali alternative regolative<sup>83</sup>.

Un *verso alternativo o opposto*, d'altra parte, può essere implementato in graduazioni diverse. In tal caso tutte tali possibili determinazioni potrebbero ritenersi compatibili con l'effetto abrogativo, nella misura in cui si dirigono in una direzione normativa alternativa o opposta a quella recata dalla disciplina abrogata e, comunque, giungano a prospettare la normativa di risulta come espressione di un principio regolativo alternativo o opposto.

Deve, perciò, ritenersi compatibile con l'effetto abrogativo del referendum qualsiasi intervento legislativo successivo che regoli la materia referendaria secondo un principio regolativo alternativo o opposto a quello recato dalla disciplina abrogata e che tale principio implementi in una misura «sufficiente».

La determinazione di tale misura si può pensare vada determinata secondo il generale parametro del principio di ragionevolezza.

E allo stesso modo, evidentemente, si può pensare sia anche da risolvere il problema del carattere ostativo o non della legge che *medio tempore* abbia abrogato la disciplina fatta oggetto della proposta referendaria. Non impedirà l'espletamento del referendum la legge che non disciplini la materia ad esso sottoposta secondo

<sup>83</sup> Va considerato al riguardo che in presenza di una materia referendaria riducibile ad un'alternativa secca il principio regolativo opposto a quello recato dalla legge abrogata può ben essere costituito dalla stessa mera normativa di risulta, in quanto si presenti esaustivamente espressiva di tale principio opposto (es. referendum sul nucleare).

un principio regolativo alternativo o opposto implementandolo in misura «ragionevolmente» sufficiente.

Le superiori considerazioni possono indurre a ritenere:

– che la *intentio* referendaria esplica una sicura rilevanza non solo sul piano strettamente interpretativo (e cioè quanto al raggio dell'effetto abrogativo ed alla ridisposizione teleologica della normativa di risulta), ma anche sul piano della determinazione del potere legislativo successivo tanto alla presentazione del quesito referendario che alla sua eventuale approvazione;

– che tale rilevanza la *intentio* esplica in un'accezione essenzialmente oggettiva, ossia in quanto intesa non come immediato proposito soggettivo dei promotori, ma come *ratio prospettica* della normativa di risulta (e cioè come coniugazione/interpretazione del *vuoto* istituito dall'effetto ablativo secondo il *verso* che ad esso viene dalla considerazione non solo del principio normativo che vi preesisteva, ma anche del principio opposto o alternativo che il procedimento referendario mira a sostituirvi) e che, a partire da una tale *ratio prospettica*, determina i limiti (rispettivamente) di ostatività (alla prosecuzione delle operazioni referendarie) della normativa (parlamentare) *medio tempore* intervenuta e di legittimità della normativa (parlamentare) successiva (all'approvazione del referendum);

– che in questa accezione oggettivata la *intentio* rileva *secondo una misura funzionale* e come *verso imperativo relativamente aperto*:

– *secondo una misura funzionale*, poiché l'estensione in cui si dà rilevanza alla *intentio* è determinata di volta in volta da quel che richiedono il principio di efficienza/effettività del potere referendario e la sua compatibilizzazione con il concorrente principio di conservazione del potere legislativo;

– *come principio imperativo*, in quanto, rispettivamente, (dapprima) rende irrilevante la disciplina *medio tempore* soltanto implementativa del *verso* abrogando e (poi) opera in termini preclusivi di nuove discipline implementative del *verso* recato dalla normativa abrogata;

– *relativamente aperto*, in quanto compatibile con nuove discipline che, implementando la *intentio* referendaria, la declinino in misura «ragionevolmente» sufficiente in una delle eventuali sue possibili graduazioni.

Tutto questo può far ritenere, allora, che alla *intentio* deve riconoscersi rilevanza onde salvaguardare l'effettività del potere

referendario e che, tuttavia, la sua rilevanza deve venir meno quando metta a repentaglio l'integrità del potere parlamentare residuo o – meglio – del potere parlamentare compatibile con l'utile e sensato esercizio del potere normativo affidato al popolo dall'art. 75 Cost.

Vi è da chiedersi, a questo punto, se una siffatta rilevanza della *intentio* ed i limiti che tuttavia essa presenta possano utilizzarsi per discutere della questione della reviviscenza (della normativa preesistente alla disciplina colpita dall'effetto abrogativo del referendum).

Per vero, non sembra vi possano essere molti dubbi sulla circostanza che la questione della reviviscenza sollevi problemi di compatibilizzazione tra il principio di efficienza/effettività del potere referendario ed il principio di conservazione del concorrente potere legislativo e, ancor di più, che a tale problema siano riferibili, a maggior ragione, i limiti che alla pur indiscutibile rilevanza della *intentio* vengono dall'applicazione di un siffatto principio (della massima estensione reciprocamente compatibile).

Le superiori considerazioni, allora, dovrebbero indurre:

– non solo a fare escludere la reviviscenza in modo pacifico tutte le volte in cui la *intentio* referendaria incorpori l'unico possibile *verso* alternativo a quello recato dalla disposizione abroganda. Dal momento che tale *verso* (che necessariamente si darebbe come opposto a quello abrogando) discenderebbe automaticamente dall'effetto abrogativo e dal suo impatto sulla normativa di risulta, sicché l'attuazione della *intentio* referendaria non avrebbe alcun bisogno dell'ausilio della reviviscenza;

– ma anche a far escludere la reviviscenza tutte le volte in cui la materia referendaria appaia suscettibile di essere regolata secondo *rationes* molteplici. In tal caso, infatti, a tale reviviscenza, quand'anche costituisse il sicuro proposito dei promotori, si potrebbe ritenere osti la discrezionalità che il dispositivo referendario deve tuttavia conservare al legislatore parlamentare ed alla sua mediazione politica. Ed in verità, ammettere in tal caso la reviviscenza implicherebbe che il referendum non solo interdice l'esercizio del potere legislativo nel medesimo *verso* di quello recato dalla normativa abrogata, ma può giungere a sostituire in positivo al senso abrogando uno dei molti possibili sensi, diversi o alternativi, che ne potrebbero prendere il posto e che, invece, sarebbe dato al legislatore parlamentare di scegliere.

Il quesito referendario e la sua *intentio*, dunque, hanno un sicuro valore normativo, ma questo valore normativo – si potrebbe ritenere – deve rendersi compatibile con la discrezionalità che la materia referendaria deve pur sempre conservare al legislatore parlamentare.

Precisamente, questa compatibilizzazione sembra si dia circoscrivendo il valore imperativo del quesito e della sua *intentio* alla dimensione meramente interdittiva, e cioè all'istituzione di un limite del potere legislativo ordinario<sup>84</sup>.

A questa stregua, la *intentio* opera come limite del potere normativo parlamentare, ma non può prenderne il posto: cancella il *verso* abrogando, ma lascia al legislatore lo spazio (quando oggettivamente si dia) per normare secondo le diverse declinazioni del *verso* referendario (o di altri versi sempre alternativi al *verso* abrogato).

La reviviscenza infrangerebbe tale limite, poiché non solo abroga il senso normato dal legislatore e gli interdice di continuare a perseguirlo (almeno per un certo tempo «ragionevole»), ma pone al posto di questo un senso che non si dà nella normativa di risulta (per quanto riorientata secondo la *intentio* referendaria) e che, proprio per questo, per essere prescelto, dovrebbe transitare attraverso la sua positiva adozione, ossia attraverso il positivo esercizio di quella discrezionalità che (quando si dia) non può essere sottratta al potere legislativo<sup>85</sup>.

#### **14. La struttura ablativa del referendum, l'eventualità di una *intentio* non immediatamente decifrabile e la sua differenziata incidenza: sui limiti anche strutturali della reviviscenza**

Le superiori conclusioni trovano ulteriore conferma nell'analisi della struttura dell'istituto referendario e dei limiti che ad essa si mostrano intrinseci.

<sup>84</sup> G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, cit., pp. 94 ss.

<sup>85</sup> Questo potrebbe dar conto della decisione della Consulta sul referendum elettorale: la reviviscenza delle norme abrogate dalla l. 270 del 2005 (cd. Porcellum), data la possibilità di regolare la materia elettorale secondo vari sistemi e *rationes*, avrebbe implicato l'occupazione di uno spazio sottoposto alla riserva di legge parlamentare.

La struttura normativa del referendum (e cioè la forma che il quesito necessariamente assume in ragione dell'effetto ablativo che ne costituisce l'oggetto ed i caratteri che per conseguenza ad esso si richiedono) mostra limiti intrinseci che, in generale, si possono frapporre alla rilevanza della *intentio* referendaria e, ancor di più, l'inadeguatezza della reviviscenza come loro antidoto.

Il punto da cui muovere è che la portata soltanto ablativa del dispositivo referendario, di per sé, non appare strutturalmente in grado di garantire la corrispondenza della normativa di risulta al principio normativo perseguito dal quesito referendario.

Questa discrasia (tra principio normativo cui tende l'iniziativa referendaria e risultato normativo prodotto dall'effetto abrogativo) si può verificare, innanzitutto, quando oggetto del quesito sia una *lex specialis*, la cui abrogazione determini il ritorno della *lex generalis* sulla materia referendaria. In tal caso, infatti, l'inclusione della materia referendaria nell'ambito di applicazione della *lex generalis* si darebbe esclusivamente in virtù della sua autonoma forza (ri)espansiva.

Ma può anche accadere che il quesito referendario concerna una *lex specialis* che, a sua volta, aveva abrogato una precedente e diversa *lex specialis*. In tal caso, un'eventuale reviviscenza, concepita come effetto automatico della caducazione dell'efficacia abrogativa della disposizione abrogata in via referendaria, implicherebbe il ritorno in vigore della *lex specialis* prima abrogata.

Ora, entrambe queste ipotesi possono dar luogo a situazioni che presentano un esito controfinalistico rispetto al *proposito finale* dei promotori, al principio normativo cui con la loro iniziativa essi intendono sottoporre la materia referendaria.

Nella prima ipotesi un tale esito si presenta quando l'accoglimento del referendum su di una *lex specialis* determina la riespansione di una *lex generalis*, che sia espressione di un principio normativo antitetico al *verso* del quesito referendario. In tal caso, l'utilità del referendum appare diminuita da una normativa di risulta (e cioè dall'applicabilità alla materia referendaria della *lex generalis*) di segno opposto all'obiettivo referendario: il referendum non sarebbe utilmente esperibile come risultato giuridico immediatamente operativo, poiché la normativa di risulta presenterebbe carattere controfinalistico. Questa situazione, allora, mostra non solo che il referendum non è in grado di assicurare un risultato conforme al proposito finale dei promotori, ma an-

che che la reviviscenza (*rectius*: qui riespansione) può addirittura aggravare questa discrasia.

La medesima situazione si presenta quando la *lex specialis*, che eventualmente si dovrebbe far rivivere, non si collochi nello stesso *verso* del principio normativo perseguito dai promotori (ad es., la norma sottoposta al quesito referendario potrebbe aver mitigato il principio regolativo della disposizione che ha sostituito, che, invece, i promotori miravano a cancellare radicalmente). In tal caso, infatti, un'eventuale reviviscenza presenterebbe essa stessa carattere controfinalistico. Anche questa situazione mostra, allora, tanto l'impossibilità di perseguire l'obiettivo finale dell'iniziativa referendaria attraverso la reviviscenza (che in tale ipotesi presenterebbe carattere addirittura controproducente), che, in ogni caso, la sua incerta perseguibilità (dipendente dal tenore del principio regolativo recato dalla *lex generalis* in origine derogata).

In entrambe queste situazioni, dunque, la normativa di risulta (nel secondo se combinata con la reviviscenza) si risolve necessariamente in una disciplina controfinalistica, in quanto l'effetto abrogativo del referendum finirebbe per ripristinare lo stesso *verso* abrogando in modo possibilmente più radicale.

Precisamente, nella prima ipotesi l'effetto controfinalistico si mostra irrimediabile, mentre nella seconda ipotesi ad esso si può ovviare solo a condizione di rinunciare alla reviviscenza ed imputare all'effetto abrogativo semplicemente l'azzeramento di ogni disciplina speciale (sempreché la *lex generalis* che, per virtù propria, ne prendesse il posto non presenti il medesimo inconveniente).

Ora, questo dimostra, innanzitutto, che l'istituto referendario non conferisce alcuna garanzia di congruenza tra il *proposito normativo finale* dell'iniziativa referendaria e la disciplina istituita dal suo effetto abrogativo. E spiega perché la *intentio*, che di per sé richiederebbe di coniugare il proposito dei promotori con l'oggettivo effetto abrogativo del quesito da essi proposto, deve necessariamente aprirsi al principio normativo da essi prospettivamente (ancorché non immediatamente) perseguito<sup>86</sup>, se si vuole realmente salvaguardare la virtuale *ratio* contestativa dell'istituto referendario. Diversamente, in ipotesi come quelle che si sono

<sup>86</sup> In tali casi, in altri termini, si deve enfatizzare il proposito «soggettivo» perseguito dai promotori, piuttosto che il risultato che la deliberazione referendaria «oggettivamente» produce.

prima considerate il potere legislativo parlamentare, giocando sulla «oggettiva indecifrabilità» della *intentio* del quesito, potrebbe sempre vanificare, *ex ante* o *ex post*, il senso dell'iniziativa referendaria.

Quando questa congruenza immediata non si dia, il referendum non presenta un'immediata utilità giuridica, ma conserva un elevato valore politico<sup>87</sup>, che non è affatto estraneo alla sua *ratio* (il referendum come prologo della mediazione legislativa) e che, perciò, va in egual misura preservato. Il *verso* del quesito referendario, che, specie in queste ipotesi, si può cogliere solo includendo nella *intentio* il principio regolativo «indirettamente» perseguito per mezzo dell'amputazione della disciplina vigente e della pressione che essa induce sul potere legislativo, può operare sul piano limitativo dell'esercizio del potere legislativo, anche perché il suo contenimento entro i confini funzionali del principio di composizione che si è proposto può essere assicurato dall'interpretazione «ragionevole» della Corte.

Ma tutto questo sembra dimostrare anche che la reviviscenza non può essere lo strumento attraverso il quale si può stabilire, anche solo occasionalmente, una continuità tra proposito normativo finale e assetto normativo conseguente all'accoglimento del referendum.

Una *reviviscenza flessibile*, infatti, incontrerebbe difficoltà che i limiti strutturali del referendum mostrano insuperabili.

Innanzitutto, una reviviscenza flessibile in astratto potrebbe darsi solo occasionalmente quando il *verso* del proposito normativo finale si fosse oggettivato in una disciplina precedente a quella fatta oggetto del referendum. Ma decisiva resta, comunque, la considerazione che una reviviscenza flessibile richiederebbe che, in ogni caso, si distingua tra casi in cui opera la reviviscenza e casi in cui, invece, non vi si farebbe luogo. Con la conseguenza che una *intentio* così allargata al proposito normativo finale non si limiterebbe a determinare solo un *verso* entro il quale mantenere la permanente discrezionalità legislativa, ma sarebbe così chiamata ad operare su due livelli ben più incisivi: come criterio di ingresso al dispositivo della reviviscenza e come fondamento della riattivazione di una normativa altrimenti decaduta (che – si

<sup>87</sup> Sulla funzione di indirizzo politico eventualmente ascrivibile al referendum si veda A. Cariola, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio del potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, cit., pp. 112 ss. e pp. 357 ss.

badi – si postula non si riattivi in via strutturale – e cioè come effetto neutro e necessario dell'abrogazione di una precedente abrogazione – ma in forza esclusivamente di un proposito referendario, che, di volta in volta, può darsi o non darsi). E questo, a sua volta, trasformerebbe il referendum da potere interdittivo in potere apertamente dispositivo o – meglio – in potere dispositivo assolutamente soggetto alla *voluntas* dei referendari.

Come che si voglia concepire il potere referendario, una tale soluzione trova, comunque, un ostacolo insuperabile nella stessa struttura del referendum. In tal modo, infatti, la sostanza del quesito referendario si complicherebbe in una misura che la sua struttura non è in grado di tollerare: il quesito referendario non consisterebbe più in un «vuoi tu che sia abrogata questa norma?», ma, data la non automaticità della reviviscenza e la sua dipendenza dal proposito normativo finale dei promotori, dovrebbe accompagnarsi ad un'appendice eventuale ed implicita che lo trasformerebbe in un «vuoi tu che sia abrogata questa norma e che riviva quella precedente?». Il carattere necessariamente eventuale ed implicito di una tale appendice, però, renderebbe il quesito referendario inevitabilmente ambiguo (e cioè tale da poter essere accolto a prescindere da ogni opinione sulla materia referendaria) e, perciò, lo priverebbe del fondamento di legittimità e della portata «imperativa» necessari a reggere il dispositivo della reviviscenza: una *voluntas* certa nei promotori ma non in egual misura «imputabile» ai cittadini può ben bastare a rendere ammissibile l'effetto meramente abrogativo, ma può sembrare insufficiente a legittimare un effetto apertamente dispositivo qual è necessariamente quello cui darebbe vita una reviviscenza «orientata».

Su queste basi può essere presa in considerazione anche la stessa ipotesi-limite in cui il quesito referendario sia riferito ad una norma meramente abrogativa.

Per vero, una corretta considerazione di questa ipotesi richiederebbe di interrogarsi, ancor prima, su di una questione preliminare, e cioè se un eventuale referendum sull'assetto normativo conseguito all'introduzione di una norma meramente abrogativa possa assumere a proprio oggetto una tale disposizione ovvero la disciplina che ne ha preso il posto e che in atto vige come regola della fattispecie e cioè la disciplina che esso abbia fatto necessariamente riespandere (o rivivere).

Ma tralasciando tale, pur centrale, questione preliminare, si può osservare che anche in tal caso potrebbe darsi l'eventualità di distinguere tra referendum con effetto meramente abrogativo (quando la legge primariamente abrogata presentasse carattere controfinalistico) e referendum con effetto doppio di abrogazione e reviviscenza (quando la vecchia legge presentasse il *verso* del proposito referendario). Solo che questa distinzione – come si è visto – troverebbe ostacolo nella *struttura necessariamente semplice* del quesito referendario. E l'ambiguità, che il carattere implicito ed eventuale di una tale appendice conferirebbe al quesito, si trasferirebbe sul voto referendario e sull'esito del suo accoglimento, ed impedirebbe, perciò, una normatività spinta fino a conferirgli un così manifesto effetto dispositivo<sup>88</sup>.

D'altronde, a sostegno delle difficoltà di dar cittadinanza nel sistema costituzionale ad un congegno che, come quello della reviviscenza, conferirebbe al referendum carattere apertamente dispositivo sta anche la previsione dell'art. 71, comma 2, Cost., che non solo limita l'iniziativa popolare dispositiva al mero potere di proposta, ma che tale potere riveste di una legittimazione deliberatamente debole e non assiste di serie garanzie relative al suo corso.

## 15. A conclusione due brevi precisazioni

La conclusione, cui sopra si è giunti, richiede, però, due precisazioni.

La prima precisazione è che le superiori considerazioni muovono dal presupposto che il problema della reviviscenza si

<sup>88</sup> In realtà, la distinzione, che si è immaginata, si è prospettata solo per mostrare le incongruenze paradossali, cui si esporrebbe un'iniziativa referendaria, che volesse assumere ad oggetto una norma meramente abrogativa. Si avrebbe, infatti, che il referendum concernente l'assetto normativo esitato da una norma meramente abrogativa possa, paradossalmente, presentare oggetto duplice e alternativo, e cioè debba assumere ad oggetto la normativa di risulta, quando questa abbia carattere controfinalistico rispetto ai propositi dei promotori e possa, invece, assumere ad oggetto la norma meramente abrogativa con effetto di reviviscenza, quando la disciplina primariamente abrogata si conformi agli obiettivi perseguiti dai promotori. Ma una tale soluzione non fa che rendere manifesto quel che il sistema costituzionale non sembra permettere, ossia che, rispetto ad un medesimo assetto normativo, il dispositivo referendario può operare in modo esclusivamente ablativo o essenzialmente dispositivo a secondo dei disegni dei promotori e delle loro scelte.

ponga rispetto ad una disciplina che sia stata fatta oggetto di un'abrogazione esplicita.

Diversamente si è ritenuto si debba ragionare nel caso in cui, invece, la disciplina, della quale si vorrebbe il ripristino, sia stata oggetto di una c.d. abrogazione implicita<sup>89</sup>. Parte della dottrina ha, infatti, osservato che una tale «abrogazione implicita» non indurrebbe una vera e propria caducazione della norma, bensì una sorta di sua *latenza* indotta dall'insorgere di un'antinomia con le disposizioni recate dalla «novella»<sup>90</sup>. Dimodoché – si è detto – la caducazione della novella per via referendaria produrrebbe l'effetto di «scongellare» la disposizione «tacitamente abrogata»: «in questo caso – spiega Barbera<sup>91</sup> – trattandosi di incompatibilità fra norme, intervenuta l'abrogazione della norma successiva *torna ad espandersi la norma precedente*». Il dispositivo che in una tale ipotesi opererebbe può, dunque, sembrare sovrapponibile a quello che determina la riespansione della *vis* normativa della *lex generalis*, la quale, in seguito all'abrogazione della *lex specialis*, torna ad occuparne lo spazio regolativo.

Questa questione richiede, evidentemente, un apposito approfondimento dello statuto teorico della c.d. abrogazione tacita che qui non può essere effettuato. Ma due osservazioni sembrano, fin d'ora, possibili.

Innanzitutto, va rilevato che una tale riespansione della norma «tacitamente abrogata» si spiegherebbe, così, esclusivamente in forza dello *status* del tutto speciale in cui la porrebbe il particolare dispositivo della c.d. abrogazione tacita. Di guisa che, quale che sia la conclusione che in proposito si raggiunga, essa comunque rimarrebbe ininfluenza sul problema generale della reviviscenza che prima si è considerato. In secondo luogo, si deve, ancora, osservare che, se lo statuto normativo di una tale «abrogazione tacita» dovesse così effettivamente ricostruirsi, l'effetto suo proprio (di antinomia e di latenza) non integrerebbe una vera e propria abrogazione e, perciò, non darebbe luogo ad una vera e propria reviviscenza.

<sup>89</sup> Su tale questione si vedano S. Pugliatti, *Abrogazione*, in *Enc. del dir.*, I, p. 143; R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 292 ss.; A. Barbera, *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, cit.; F. Sorrentino, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, cit., pp. 8 ss.

<sup>90</sup> F. Sorrentino, *op. loc. cit.*; A. Barbera, *op. loc. cit.*

<sup>91</sup> Così A. Barbera, *op. loc. cit.*

La seconda precisazione è che considerazioni diverse (specie nella direzione dell'ammissibilità di quesiti manipolativi) potrebbero richiedersi per i referendum che avessero ad oggetto leggi elettorali.

Come è stato osservato<sup>92</sup>, il principio di insopprimibilità delle leggi costituzionalmente necessarie, che la giurisprudenza costituzionale ormai da tempo prospetta, finirebbe con il limitare, ben oltre le indicazioni fornite dall'art. 75, 2 comma, Cost.<sup>93</sup>, l'esercizio del potere referendario. Si potrebbe pensare, allora, che l'introduzione di tale ulteriore limite al potere referendario debba trovare compenso «interpretativo» in una maggiore flessibilità nell'implementazione del dispositivo referendario, segnatamente per quell'aspetto di esso che sembra richiedere il suo riferimento ad una disposizione in qualche modo compiuta<sup>94</sup>.

Ma anche questa questione, che investe la *intentio* e la possibilità che essa assuma una portata apertamente dispositiva, richiede un ampliamento dell'indagine al problema dei c.d. referendum manipolativi, che non può essere effettuato in questa sede.

<sup>92</sup> In tal senso si vedano R. Bin, *Scivolando sempre più giù*, in *Elettori legislatori*, cit., pp. 27 ss.; A. Barbera, *Perché è ammissibile il referendum elettorale*, ivi, pp. 19 ss. *Contra* M. Luciani, *Art. 75 Cost.*, cit., pp. 623 ss., alla cui bibliografia si rinvia.

<sup>93</sup> Così C. Cost. n. 29 del 1987.

<sup>94</sup> M. Luciani, *op. loc. cit.*

**SOMMARIO:** 1. La questione del rapporto tra il referendum abrogativo e la legge ordinaria. – 2. Il punto di vista della dottrina. – 3. I precedenti giurisprudenziali. – 4. La sentenza n. 199 del 2012. – 5. Il futuro del vincolo referendario.

### 1. LA QUESTIONE DEL RAPPORTO TRA IL REFERENDUM ABROGATIVO E LA LEGGE ORDINARIA

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 affronta la complessa problematica del rapporto tra legislatore rappresentativo e legislatore popolare in ordine alle rispettive « sovranità », rispondendo (seppur parzialmente) al seguente quesito: è corretto, da un punto di vista giuridico e non meramente politico, che il legislatore possa riproporre senza limiti una normativa abrogata tramite referendum? O l'esito referendario dovrebbe vincolare in qualche modo l'intervento successivo del Parlamento?

Se, infatti, sulla base del principio del « parallelismo » tra lo strumento del referendum e la legge ordinaria, sarebbe da escludere qualsiasi effetto di vincolo del primo sul secondo, per contro il richiamo agli artt. 1 e 75 Cost. potrebbe essere utilmen-

te effettuato per sostenere l'ipotesi opposta. L'art. 1 Cost., in particolare, sembra valorizzare quelle virtualità della sovranità popolare utili alla ricostruzione del referendum abrogativo quale limite all'attività del legislatore successivo: secondo questa lettura, è evidente come in una democrazia il popolo, definito nella stessa Costituzione come un soggetto « sovrano », non possa vivere solo di deleghe<sup>1</sup>, necessitando di strumenti alternativi in grado di tradurre la sua volontà in decisione pubblica, anche senza l'intermediazione della rappresentanza<sup>2</sup>.

Il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost. rappresenta certamente un idoneo strumento per consentire l'attivazione dei poteri del popolo « sovrano », in una prospettiva di controllo e di interferenza/partecipazione nei confronti dell'organizzazione pubblica. Rispetto ad altri istituti, infatti, la consultazione popolare ben si presta all'esercizio della sovranità da parte dei governati poiché, seppur nei limiti della « eccezionalità », rompe il tradizionale monopolio delle Camere sulla legge, superando temporaneamente la fase della rappresentanza<sup>3</sup>.

È, infatti, opinione comune che il referendum sia strettamente collegato al carattere democratico della forma di Stato, ad una concezione che vede la fonte del potere politico risiedere nel consenso dei governati, nella loro possibilità di integrare, precludere, consigliare o eliminare determinate decisioni pubbliche già adottate dagli organi rappresentativi<sup>4</sup>. Proprio in questo senso l'art. 75 Cost. disciplina uno strumento attraverso il quale deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge. Il popolo, o meglio il corpo referendario, manifestando la propria vo-

\* Contributo pubblicato previo parere favorevole formulato da un componente del Comitato per la valutazione scientifica.

<sup>1</sup> Cfr. M. LUCIANI, *sub art. 75*, in *Comm. Branca*, p. 187 ss.

<sup>2</sup> Cfr. A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano 1974, p. 26 ss.; T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano 1960, p. 232 ss.

<sup>3</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *F. it.* 1979, c. 152, secondo il quale i costituenti hanno interpretato il referendum abrogativo non come elemento di contrapposizione al sistema rappresentativo, ma come un suo « prolungamento ».

<sup>4</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova 1992, p. 270 ss., che ricava dal dato positivo il ruolo del referendum abrogativo quale istituto che consente l'intervento del popolo su specifiche questioni, e attraverso il quale può svolgersi una verifica della omogeneità tra rappresentanti e rappresentati, la cui responsabilità politica (nata con l'elezione) trova in questo ambito un rafforzamento.

lontà all'interno di un procedimento previsto dall'ordinamento giuridico (e quindi « nelle forme e nei limiti della Costituzione », ex art. 1, comma 2, Cost.), esercita direttamente funzioni riconducibili alla sua sovranità. Non avrebbe senso, quindi, lasciare al legislatore la possibilità incondizionata di porre nel nulla la partecipazione dei rappresentanti, legittimati a incidere nelle decisioni pubbliche di cui, tra l'altro, sono i primi destinatari.



## 2. IL PUNTO DI VISTA DELLA DOTTRINA

Sul divieto di ripristino in via legislativa della normativa abrogata in via referendaria, le posizioni della dottrina oscillano tra il piano politico e quello giuridico, raramente giungendo a conclusioni certe e sufficientemente argomentate.

In linea generale, si distingue un primo filone interpretativo che, richiamando gli artt. 1 e 75 Cost., mette in contrapposizione la volontà legislativa rispetto a quella referendaria, facendo prevalere quest'ultima in nome del principio di « sovranità popolare » ex art. 1 Cost.: l'atto-referendum si contraddistingue per una particolare legittimazione politica che lo arricchisce di un « plusvalore democratico »<sup>5</sup>, tale da porlo su di un piano superiore rispetto alla legge ordinaria (referendum « come diritto fondamentale »<sup>6</sup>), seppur limitatamente alla vis passiva.

Secondo tale impostazione, l'attribuzione al referendum abrogativo della « forza di legge » non libera lo stesso da quel plusvalore, quanto meno politico<sup>7</sup>, che riesce a dilatare le potenzialità espansive dello strumento in modo tale da trascendere anche i connotati legati alla sua efficacia formale<sup>8</sup>.

Seguendo, quindi, l'impostazione che interpreta il ripristino normativo dell'abrogazione referendaria come una violazione degli artt. 1 e 75 Cost., si arriva alla ricostruzione dell'esito referendario quale « norma interposta » tra la Costituzione e la legge ordinaria di ripristino<sup>9</sup>. In particolare, questa qualifica dovrebbe essere collegata all'esistenza di un principio costituzionale, quello di sovranità popolare, che trova attuazione attraverso la norma interposta e veste l'atto di abrogazione popolare di un valore sostanzialmente costituzionale.

Di gran lunga più numerosi sono i sostenitori della tesi che, pur ammettendo l'esistenza di un vincolo di « non indifferenza »<sup>10</sup> a carico del legislatore rispetto all'esito referendario, riconoscono in termini di « opportunità politica »<sup>11</sup> la valutazione del rispetto del divieto di ripristino della norma abrogata in via referendaria.

L'orientamento maggioritario condivide la tesi

che proietta esclusivamente sul piano della responsabilità politica la problematica del rapporto tra legge e referendum. Le argomentazioni a sostegno sono fondate essenzialmente sulla equiparazione all'interno del sistema delle fonti tra legge e referendum<sup>12</sup>, nonché sulle difficoltà applicative del vincolo referendario, il quale, comunque, non si ritiene abbia una base nel diritto positivo. Senza un espresso richiamo legislativo, infatti, un intervento del legislatore contrario al risultato referendario sarebbe « giuridicamente del tutto concepibile (...) seppur politicamente assurdo »<sup>13</sup>.

In particolare, forte è la considerazione che la vincolatività del risultato del referendum non spiegherebbe perché l'art. 70 Cost., che attribuisce alle Camere la funzione legislativa, dovrebbe restare, dopo una consultazione referendaria, inapplicato<sup>14</sup>, non essendoci nell'ordinamento alcun elemento che possa provare la superiorità della fonte referendum

<sup>5</sup> L'espressione è di E.W. BOCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.* 1985, p. 231, per il quale l'essenza della democrazia consiste nell'autogoverno diretto del popolo e ogni elemento di democrazia diretta, per ciò solo, godrebbe di una superiore legittimità, ma conclude ammettendo l'irrealizzabilità di tale modello.

<sup>6</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione. Relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Siena 3-4 dicembre 1993, il quale definisce la sovranità, come predicato del potere del popolo, un « diritto fondamentale ».

<sup>7</sup> Come specifica A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in LUCIANI-VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari 1992, p. 40 ss., secondo il quale il potere costituente, non avendo forme tipiche, non può appartenere al piano della legalità, operando sul piano della legittimazione.

<sup>8</sup> Questo il pensiero di S. PANUNZIO, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano 1998, p. 175 ss.

<sup>9</sup> La tesi è proposta da M. SICLARI, *Le « norme interposte » nel giudizio di costituzionalità*, Padova 1992, p. 105 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 273, che riconosce nell'art. 75 Cost. un limite per le leggi ordinarie; P. CARNEVALE - A. CELOTTO, *Il parametro "eventuale"*, Torino 1998, p. 47.

<sup>10</sup> L'espressione appartiene a G.M. SALERNO, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum « di principio » in materia elettorale*, in *G. it.* 1996, p. 305 ss.

<sup>11</sup> Cfr. A. PACE, *Problemi costituzionali del referendum contro la caccia*, Milano 1981, p. 60 ss.; G. AMBROSINI, *Referendum*, Torino 1993, p. 78 ss.

<sup>12</sup> L'argomento è piuttosto diffuso, oltre che confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: si vedano, tra gli altri, A. PACE - F.A. ROVERSI MONACO - F.G. SCOCA, *Le conseguenze giuridiche dei tre referendum sul nucleare*, in *G. cost.* 1988, p. 3092 ss.

<sup>13</sup> Cfr. M. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Pol. d.* 1988, p. 446 ss.

<sup>14</sup> Cfr. M. LUCIANI, *sub art. 75*, cit., p. 661 ss.

rispetto alla legge ordinaria che intervenga successivamente allo svolgimento dello stesso<sup>15</sup>.

### 3. I PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

La questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale, per la prima volta, nel 1978: con la sentenza n. 16, infatti, si afferma che le leggi « costituzionalmente vincolate »<sup>16</sup> costituiscono un limite allo strumento referendario, tra l'altro poiché la loro abrogazione avrebbe come conseguenza la riproduzione da parte del legislatore della normativa abrogata dal popolo, arrivando così a porre nel nulla l'intervento referendario. Un piccolo segnale questo che, evidentemente, nascondeva già una consapevolezza della problematica relativa al rapporto *referendum*-legge sul piano della successione temporale delle rispettive deliberazioni (popolare e del legislatore rappresentativo).

Successivamente, la Corte costituzionale pone un altro importante tassello nella ricostruzione della natura giuridica dell'istituto referendario, definendone il « rango » all'interno del sistema delle fonti. Con la sentenza n. 29 del 1987, infatti, si afferma che « la natura del *referendum* abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria »<sup>17</sup>. Tra la legge ordinaria e il *referendum* sussiste, quindi, un « parallelismo »<sup>18</sup> tale per cui i due istituti vengono sottoposti al medesimo trattamento giuridico e sono destinati a succedersi l'uno all'altro secondo regole comuni<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Cfr. G. FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, in *G. cost.* 1997, p. 71.

<sup>16</sup> Cfr. C. cost., 7 febbraio 1978, n. 16.

<sup>17</sup> Si tratta di leggi il cui nucleo normativo non possa venire alterato senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione o di altre leggi costituzionali, che, pertanto, fanno « corpo unico » con le disposizioni attuate e si saldano inscindibilmente ad esse: di conseguenza, l'abrogazione delle stesse si configurerebbe come volta ad incidere, seppur indirettamente, sul precetto costituzionale.

<sup>18</sup> L'osservazione è di P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sull'eredità di una « storica » sentenza*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano 2006, p. 168 ss.

<sup>19</sup> Cfr. C. cost., 3 febbraio 1987, n. 29; nello stesso senso già R. LUCIFREDI, *Il controllo sulla costituzionalità delle richieste del referendum abrogativo*, in *R. trim. d. pubbl.* 1951, p. 131 ss.

<sup>20</sup> In senso contrario, *ex pluris*, C. CHIOLA, *Il « trasferimento » del referendum: lo spunto per un'ipotesi evolutiva*, in *G. cost.* 1978, p. 723, il quale esclude una funzione paralegislativa del *referendum*, affermandone invece la natura di atto di controllo e riconoscendo nell'effetto abrogativo la « sanzione che fa seguito ad un giudizio negativo ».

Secondo questa affermazione sembra che non ci sia posto per un concetto di « volontà popolare » che vincoli, attraverso la votazione referendaria, il legislatore al rispetto dell'esito referendario. Le eventuali antinomie tra fonti di pari grado, infatti, vengono risolte con l'applicazione del mero criterio cronologico: la successione temporale (e quindi l'effetto abrogativo) decreta la prevalenza dell'ultimo atto intervenuto, dando la possibilità al legislatore successivo di prevalere sempre sull'esito referendario precedente, senza limiti né condizioni sul contenuto dell'intervento.

La Corte, in poco tempo, torna sui suoi passi e rimette in discussione il complesso rapporto tra volontà popolare e legislatore rappresentativo.

La sentenza n. 468 del 1990, infatti, consacra un nuovo indirizzo in merito alla « forza » del *referendum*: si afferma che « a differenza del legislatore che può correggere o addirittura disvolere quanto ha in precedenza statuito, il *referendum* manifesta una volontà definitiva ed irripetibile », tale da non consentire al legislatore medesimo « la scelta politica di far rivivere la normativa » abrogata dal corpo elettorale e da precludere all'interprete « l'operazione logica di una sua trattatività ».

La conferma di tale orientamento arriva con i *referendum* elettorali del 1993: nelle sentenze nn. 32 e 33, infatti, la Corte ammette che « a seguito di abrogazione referendaria, il legislatore può correggere, modificare o integrare la disciplina di risulta, nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare ». Nell'opera di ricostruzione « pretoria » delle regole sullo strumento, la Corte circoscrive le competenze del legislatore rappresentativo rispetto alla normativa abrogata dalla volontà popolare. L'esito della consultazione, ammette la Corte, può certamente dar luogo a « inconvenienti », che possono essere eliminati dal legislatore. Il riconoscimento di questa facoltà non giustifica, però, un superamento dell'esito della votazione, attraverso un ripristino formale o sostanziale della disciplina abrogata. Tale divieto, anzi, sembra una conseguenza del ruolo che le Camere assumono rispetto alla manifestazione della volontà popolare e che la Costituzione ha implicitamente disegnato<sup>20</sup>.

Nonostante il contenuto certamente innovativo delle decisioni in esame, tuttavia, la Corte avrebbe potuto, anche in questa occasione, fare di più e definire non solo la regola, ma anche la sanzione a carico di un legislatore inadempiente, che viola l'esito referendario.

La risposta arriva poco tempo dopo: se già con



la sentenza n. 5 del 1995 la Corte<sup>21</sup> conferma l'esistenza di conseguenze sul piano politico, e non ne esclude di ulteriori sul versante giuridico-costituzionale, il cerchio sembra chiudersi con l'ordinanza n. 9 del 1997<sup>22</sup>, avente ad oggetto l'ammissibilità di un conflitto di attribuzione sollevato dal comitato promotore del referendum relativo al finanziamento pubblico dei partiti in seguito all'adozione di una legge contrastante con l'esito della consultazione popolare. La Corte, negando al comitato il ruolo di garante dell'esito referendario, afferma che « la normativa successivamente emanata è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale », facendo così assurgere tale giudizio a sede elettiva del controllo da parte della stessa Corte sull'osservanza del divieto di ripristino formale o sostanziale della normativa abrogata in sede referendaria. Essa avrebbe potuto non aggiungere altro sulla tutela del risultato della consultazione popolare, ma lo ha fatto, valorizzando la necessità di fornire l'ordinamento di uno strumento certo per contrastare leggi di ripristino degli esiti referendari.

Molti sembrano gli elementi che possono dedursi dall'affermazione contenuta in questa ordinanza. In primo luogo, la natura del vizio della normativa che fa rivivere la disciplina abrogata dal referendum: l'illegittimità costituzionale<sup>23</sup>. In secondo luogo, il soggetto titolare della funzione di garanzia dell'esito referendario: la Corte costituzionale.

Senza risposta rimane, invece, la problematica relativa alla durata del vincolo del legislatore rispetto all'esito referendario. Tra le diverse proposte interpretative relative a tale profilo, una prima tesi propone l'applicazione analogica del divieto di riproposizione delle richieste referendarie non approvate per cinque anni, ex art. 38, legge n. 352 del 1970<sup>24</sup>, ma la netta diversità tra le due fattispecie rende questa opzione non convincente. Un'ulteriore lettura della questione della durata del vincolo propone, invece, l'utilizzo sempre del termine quinquennale previsto dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970 (che evidentemente rimanda alla durata del mandato parlamentare), ma attraverso una interpretazione adeguatrice, in modo tale da intendere l'impedimento valevole per tutto il decorso della legislatura in cui si è tenuto il referendum<sup>25</sup>.

#### 4. LA SENTENZA N. 199 DEL 2012

La sentenza n. 199 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n.

138 (« Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo »), convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, per violazione dell'art. 75 Cost.<sup>26</sup>.

Tale normativa ha sostanzialmente riprodotto quanto previsto nell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, convertito con la legge n. 133 del 2008 (e nel relativo regolamento di attuazione del d.p.r. n. 168 del 2010), abrogato in occasione del referendum svoltosi il 12 e 13 giugno 2011, relativo all'affidamento in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. La questione è stata promossa dalle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e dalla Regione autonoma della Sardegna, ai sensi dell'art. 127, comma 2, Cost., le quali hanno lamentato (ad eccezione della regione Sardegna) la violazione dell'art. 75 Cost., in quanto la norma impugnata riproduce la disciplina oggetto della consultazione referendaria del giugno 2011. Ciò in virtù della possibilità riconosciuta alle stesse di evocare parametri di legittimità diversi da quelli relativi al riparto di attribuzioni se la violazione denunciata è « potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni »<sup>27</sup> e queste abbiano

<sup>21</sup> In questo senso, M. LUCIANI, *sub* art. 75, cit., p. 622 ss.; *contra*, F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze 1969, VI, p. 170 ss., il quale osserva che il referendum dovrebbe considerarsi una « fonte atipica ».

<sup>22</sup> C. cost., 22 ottobre 1990, n. 468.

<sup>23</sup> C. cost., 4 febbraio 1993, n. 32; *id.*, 4 febbraio 1993, n. 33.

<sup>24</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la « forza » delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *G. cost.* 1995, p. 88 ss., il quale deduce dalle parole della Corte l'esistenza di un « presunto dovere costituzionale di cooperazione del Parlamento affinché la volontà popolare sia integrata e tradotta ad effetto ».

<sup>25</sup> Cfr. C. cost., 12 gennaio 1995, n. 5, nella quale si afferma che « anche ad ammettere, in pura ipotesi, che sussista un dovere di carattere giuridico-costituzionale (oltre che di natura politica) del Parlamento, di attuare e condurre a pieno effetto la volontà espressa dal corpo elettorale attraverso il referendum abrogativo, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio di fronte alla pur sempre possibile inerzia del legislatore ».

<sup>26</sup> Cfr. C. cost., 14 gennaio 1997, n. 9, con note a commento di R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*; P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*; G. FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, in *G. cost.* 1997, p. 48 ss.

<sup>27</sup> Questa soluzione era stata già prospettata dalla dottrina, cfr. E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi*

sufficientemente motivato in ordine ai profili di una « possibile ridondanza » della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'operare di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione<sup>28</sup>.

La Corte ha quindi dovuto affrontare la questione relativa al c.d. « vincolo referendario », concludendo (per la prima volta) con una pronuncia di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 75 Cost.

Sembra un paradosso che un articolo rubricato « Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea » venga dichiarato, a soli 23 giorni<sup>29</sup> dalla sua nascita, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 75 Cost., eppure è ciò che è accaduto in tale pronuncia. La disciplina contenuta nell'articolo in questione (art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011), infatti, travolge il risultato referendario, non limitandosi a porlo nel nulla, ma introducendo una normativa che potenzia la *ratio* della disciplina abrogata dal referendum, ovviamente in senso contrario rispetto a quello della volontà popolare.

L'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, convertito con la legge n. 133 del 2008, abrogato dal referendum, dettava una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che restringeva, rispetto a quanto previsto dalla disciplina comunitaria, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione *in house*, di tali servizi, consentite in casi eccezionali ed al ricorrere di precise condizioni. Ebbene, l'art. 4 oggetto della sentenza in esame, in alcune parti, riproduce letteralmente l'art. 23-bis suddetto, rendendo in generale ancor più remota l'ipote-

si di affidamento diretto dei servizi, stabilendo una soglia commisurata al valore del servizio il cui superamento determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti, a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale o della Regione.

Ponendo a confronto la norma abrogata dal referendum e quella successivamente introdotta dal Governo proprio per adeguare l'ordinamento al risultato referendario, si individuano certamente analogie, talora addirittura coincidenze, tra le due discipline, caratterizzate evidentemente dalla medesima *ratio*. La Corte, di fronte a tale evidenza, non ha potuto che concludere affermando che « la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011 ».

Questa è la premessa della sentenza n. 199: una evidente reintroduzione di una disciplina abrogata da un (recentissimo) referendum. Non è certamente questa la prima volta che il legislatore reintroduce una normativa che il popolo aveva deciso di abrogare attraverso lo strumento referendario, ma probabilmente il « tradimento » della volontà degli elettori non è mai stato così esplicito e repentino. La Corte costituzionale, in tale circostanza, non poteva non intervenire richiamando il Parlamento e il Governo al rispetto dell'art. 75 Cost.

Il motivo della illegittimità, infatti, è stato individuato proprio nella violazione dell'art. 75 Cost., del divieto, in esso desumibile, di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare. L'affermazione non è nuova (nella stessa sentenza si richiamano i precedenti relativi alle pronunce nn. 9 del 1997 e 468 del 1990), ma per la prima volta la Corte opera quale « custode » del risultato referendario. Difatti, nella motivazione della sentenza viene ribadita la sussistenza di un vincolo per il legislatore rispetto alla volontà popolare espressa tramite referendum, specificando come « un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile ».

È l'art. 75 Cost., quindi, che contiene in sé tanto lo strumento referendario quanto la sua tutela: dalla natura del referendum e dal suo ruolo all'interno della forma di governo<sup>30</sup> può desumersi, quin-



in onore di G.M. De Francesco, II, Milano 1957, p. 26 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1983, p. 224 ss.; F. MODUGNO, *Richiesta di « referendum » abrogativo di « leggi cornice »*, in *D. e soc.* 1980, p. 215 ss.; M. SICLARI, *Le « norme interposte »*, cit., p. 35.

<sup>28</sup> La tesi è proposta da C. GRECA, *L'oggetto del referendum abrogativo*, in *F. amm.* 1974, p. 484 ss.

<sup>29</sup> In questo senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, p. 854 ss.; L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 275; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna 1977, p. 77, che afferma come soltanto un Parlamento diverso da quello presente al momento del voto popolare potrebbe ripristinare legittimamente la legge abrogata dal referendum.

<sup>30</sup> Per un primo commento alla pronuncia, cfr. M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).



di, il rapporto tra la volontà popolare espressa attraverso il voto referendario ed il legislatore rappresentativo ed i vincoli di quest'ultimo nei confronti del primo, ciò in una « prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale ». La Corte costituzionale usa tale espressione per spiegare come il *referendum* possa arrivare ad imporsi al legislatore rappresentativo, senza mai porre la problematica sul piano delle fonti, che vede, come affermato dagli stessi giudici costituzionali, la legge ordinaria ed il *referendum* nel medesimo grado.

Si concentra, quindi, l'attenzione, non sul *referendum*-atto, ma sul *referendum* quale strumento di democrazia diretta che vive, però, in un sistema di democrazia rappresentativa. Tale apparente contraddizione deve essere risolta, secondo la Corte, promuovendo una integrazione tra i due sistemi, e stabilendo, se necessario, i limiti che possono contribuire all'inserimento della volontà popolare diretta all'interno del sistema rappresentativo. Più che una « contraddizione » sembrerebbe una « collaborazione », che in quanto tale può realizzarsi soltanto lasciando inalterato l'equilibrio che il dettato costituzionale ha disegnato tra il popolo ed il legislatore. Ebbene, tale equilibrio è segnato proprio dall'art. 75 Cost.: il *referendum* è, quindi, il mezzo attraverso il quale i cittadini possono intervenire direttamente sulle decisioni dei loro rappresentanti, ristabilendo una (perduta) omogeneità di indirizzo.

Sebbene non si richiami l'art. 1 Cost. (come spesso fanno gli autori che sostengono l'esistenza di un vincolo referendario sulla base del combinato disposto degli artt. 1 e 75 Cost.), nella motivazione della Corte sembra potersi leggere sullo sfondo il principio democratico in esso contenuto.

La possibilità per il popolo di intervenire direttamente sulle scelte politiche dei rappresentanti si pone come elemento di dinamismo delle forme di governo fondate sulla rappresentanza. Tali sistemi, infatti, possono tendere al rischio di un immobilismo, di una staticità che trasforma la stessa rappresentanza da mezzo di trasmissione degli interessi provenienti dal basso a strumento di « auto-riproduzione della classe politica », in una logica tutta autoreferenziale<sup>31</sup>. È opportuno, quindi, valorizzare le potenzialità positive dello strumento referendario quale elemento di integrazione, correzione e stimolo nei confronti degli organi rappresentativi, nel quale la forma di governo parlamentare trova la sua miglior condizione<sup>32</sup> e si arricchisce della « voce » del suo stesso sovrano<sup>33</sup>.

Il *referendum* è, dunque, uno strumento di partecipazione politica, una « appendice della democrazia rappresentativa »<sup>34</sup>, legittimo *ab initio* e legittimato nella fase conclusiva dal voto di una maggioranza. Ciò è ancor più vero allorché si consideri che il *referendum* più di qualsiasi altro strumento riesce a superare la mediazione partitico-istituzionale<sup>35</sup>, dando voce a quegli indirizzi popolari che, altrimenti, non potrebbero mai divenire parte delle decisioni verticistiche di partito.

Questo, probabilmente, è ciò che la Corte ha chiamato « integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale », da realizzarsi attraverso un confronto dialettico (e non conflittuale), condotto attraverso canali « istituzionali ». L'analisi del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa non deve svolgersi in una prospettiva di contrapposizione « politica », ma di interpretazione « giuridica »<sup>36</sup>. Quindi il coordinamento tra i due modelli deve essere rintracciato all'interno della Costituzione stessa, dalla quale si ricava la compatibilità dei due sistemi, la cui unione si pone come condizione necessaria alla conservazione dello Stato<sup>37</sup>.

Se, quindi, è possibile sostenere che il risultato referendario possa vincolare il legislatore successivo, non vi è la medesima certezza sulla durata di questo limite, seppur la Corte costituzionale nella sentenza in esame fornisca alcuni elementi relativi a tale questione. In particolare, la Corte afferma che potrebbero sussistere, in astratto, « condizioni » che possano giustificare il superamento del divieto di ripristino della norma abrogata da una consultazione referendaria: il vincolo, quindi, non è assoluto.

La dottrina che da tempo sostiene la tesi del vincolo referendario ha sempre escluso, in effetti, che si tratti di un limite *sine die*, che porterebbe ad una ingiustificata cristallizzazione dell'esito referendario, in evidente contrasto con l'inesauribilità

<sup>31</sup> Cfr. C. cost., 1° ottobre 2003, n. 303; recentemente, C. cost., 16 febbraio 2012, n. 22.

<sup>32</sup> Cfr. C. cost., 2 febbraio 2011, n. 33.

<sup>33</sup> Calcolo fatto dalla stessa Corte costituzionale.

<sup>34</sup> Su tale rapporto si veda la puntuale analisi di M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo*, in *Ass. studi ric. parl.*, Quad. n. 7, Torino 1996, p. 91 ss.

<sup>35</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo*, cit., p. 99 ss.

<sup>36</sup> In questo senso già H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna 1984, p. 80 ss.

<sup>37</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum impossibile*, in *Quad. cost.* 1991, p. 509 ss.



non riguardi una potenziale lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni. A questo proposito deve ricordarsi, altresì, che la Corte costituzionale ha espressamente negato al comitato promotore del *referendum* il ruolo di garante dell'esito referendario, limitando la qualifica dello stesso quale « potere dello Stato » al periodo di svolgimento del procedimento referendario<sup>45</sup>.

La difficoltà maggiore, quindi, riguarda l'incerta possibilità di instaurazione del giudizio di costituzionalità di tipo incidentale. Si osserva, in primo luogo, che la legge in contrasto con l'esito referendario potrebbe essere di difficile applicazione in un giudizio<sup>46</sup>, non tanto a causa del vizio da cui sarebbe colpita, ma per il particolare contenuto che la può caratterizzare e che ne potrebbe determinare l'appartenenza alle c.d. « zone franche » dell'ordinamento (come, ad esempio, nel caso delle leggi elettorali). Inoltre, non c'è alcuna certezza che i soggetti che vogliono procedere al fine di ottenere una declaratoria di incostituzionalità della legge « viziata » corrispondano ai destinatari della stessa: potrebbe, quindi, crearsi una situazione nella quale i cittadini nei confronti dei quali la disciplina di ripristino non potrebbe mai essere applicata (si pensi, ad esempio, all'elettore maschio che voglia far valere un risultato referendario in merito alla disciplina sull'aborto), chiedano comunque una tutela rispetto al « tradimento » da parte del legislatore di una consultazione popolare, impossibile da ottenere attraverso il giudizio incidentale di costituzionalità. Attenta dottrina osserva, poi, che il problema qui in esame dovrebbe riferirsi non all'intero corpo elettorale, ma solo a coloro che hanno espresso un voto conforme all'abrogazione della legge oggetto del *referendum* e poi ripristinata dal legislatore. Soltanto questi soggetti,

infatti, potrebbero sentirsi lesi dal superamento del risultato referendario<sup>47</sup>.

Il problema sembrerebbe superabile attraverso la sollevazione della questione di legittimità *ex officio*: il giudice, nella veste di tutore della conformità a Costituzione dell'ordinamento giuridico, potrebbe quindi operare anche a favore di tutti quei soggetti privi di un idoneo strumento di garanzia avverso l'illegittimo agire del legislatore.

Nonostante la questione del vincolo referendario non abbia trovato nella sentenza n. 199 tutte le risposte che sarebbero necessarie per una disciplina completa del divieto per il legislatore di un formale e sostanziale ripristino di una normativa abrogata da un *referendum*, si tratta certamente di una pronuncia importante, che colloca il possibile contrasto tra l'esito referendario e un successivo intervento del legislatore sul piano giuridico (e non solo politico). Attraverso un'interpretazione dell'art. 75 Cost. alla luce del sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, si è valorizzata la volontà referendaria, ma soprattutto si è cominciato a tracciare un sistema capace di garantire una tutela.

<sup>45</sup> Sul punto, concorda anche A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Milano 1994, p. 315 ss.

<sup>46</sup> Cfr. P. CARNEVALE - A. CELOTTO, *Il parametro "eventuale"*, cit., p. 55 ss.

<sup>47</sup> Cfr. C. cost., 14 gennaio 1997, n. 9.

<sup>48</sup> Si veda, su tale punto, il par. n. 4.

<sup>49</sup> Cfr. C. cost., 14 gennaio 1997, n. 9. Sul ruolo del Comitato promotore all'interno dell'intera dinamica referendaria, cfr. G. BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quad. cost.* 2001, p. 63 ss.

<sup>50</sup> Su tale questione, cfr. S. PANUNZIO, *Chi è il « custode » del risultato abrogativo del referendum?*, in *G. cost.* 1997, p. 2000; P. CARNEVALE - A. CELOTTO, *Il parametro "eventuale"*, cit., p. 40.

<sup>51</sup> Cfr. P. CARNEVALE - A. CELOTTO, *Il parametro "eventuale"*, cit., p. 42.

### 1. L'IPOTESI. MANIPOLARE PER DECIDERE

«Il più consistente cedimento dell'idea del referendum abrogativo come mera negazione della legislazione esistente incapace per sua natura di affermare positive linee di indirizzo politico o di imporre decisioni autosufficienti lo si è avuto con i referendum cd. manipolativi. Le modalità tecniche di questi referendum sono risapute: i promotori non si limitano a chiedere l'abrogazione di un testo di legge o di singole disposizioni (intendendosi per disposizioni proposizioni normative sintatticamente complete), ma propongono la eliminazione di frammenti linguistici, di singole parole di per sé prive di autonoma capacità qualificatoria ma significanti nel contesto in cui sono inserite; cosicché l'incidenza legislativa e l'effettiva direzione del referendum sono date dalla normativa residua, risultante dalle locuzioni, dalle proposizioni o dalle parole, non colpite dalla abrogazione referendaria, che nel loro insieme andranno a comporre il nuovo testo di legge voluto dal popolo.» (Mezzanotte 1993, 1).

La citazione permette di focalizzare due punti. La struttura del *referendum* manipolativo e le conseguenze dell'abrogazione; la trasfigurazione che la manipolazione produrrebbe rispetto alla qualificazione offerta dall'art. 75 Cost., almeno a seguire autorevole dottrina (Luciani 2005, 623 ss.). Le caratteristiche della manipolazione referendaria emergono nella prassi, in un gioco di scambio di soluzioni, tra i proponenti, i giudici competenti al controllo, la dottrina. In questa correlazione feconda, il ruolo decisivo è della giurisprudenza costituzionale. Il *referendum* abrogativo è l'istituto che ha visto definiti i suoi tratti essenziali dal giudizio di ammissibilità.

La dottrina tende a dividersi a seconda che del *referendum* abrogativo venga esaltata la natura di atto normativo da ascriversi essenzialmente alla problematica delle fonti del diritto, oppure, a seconda che ne venga valoriz-

zata l'incidenza sulla forma di governo. Questa dicotomia concettuale, nella sua assolutezza, sfuma nell'esperienza giuridica, nella quale il *referendum*, nel manifestare entrambe quelle vocazioni, appare *propriamente* mezzo per perseguire obiettivi che riguardano decisioni essenziali per una determinata comunità politica. I tentativi di ridurre il *referendum* a categorie formali, proprie della teoria delle fonti normative, ovvero le dottrine che, a partire da ragionamenti logico deduttivi, più o meno riconducibili al testo della Costituzione, riportano il *referendum* ad uno schema *a priori* da cui trarre solo conseguenze necessitate, sono destinati al fallimento. Smentiti dalla realtà, che da sola basta a far cadere intere biblioteche, quei tentativi non riescono a cogliere la ragion d'essere propria del *referendum*. Mediante il *referendum*, il principio di sovranità popolare riceve una peculiare concretezza: il corpo elettorale può compiere direttamente scelte decisive d'indirizzo politico.

Non è la prassi – seguendo letture in voga – in contrasto con la Costituzione (che pure ammette il *referendum parziale*)<sup>1</sup>, ma è il *referendum* popolare ad esprimere una natura tale che la forma del diritto o l'interpretazione giuridica non riescono a imbrigliare. Riconoscere ciò non equivale a rinunciare al pensiero critico, ma, piuttosto, assumere piena consapevolezza della problematicità dell'innesto del *referendum* nell'ordinamento costituzionale e nella politica nazionale (Barbera e Morrone 2003; Caravita 1998, 157; Mezzanotte e Nania 1981, 68). Ragionare di manipolazione referendaria (in qualsiasi accezione una simile espressione venga resa) non è solo un modo, come un altro, di trattare il *referendum* abrogativo, ma equivale proprio a mettere i piedi nel piatto delle questioni più rilevanti. I *referendum* manipolativi, infatti, non fanno altro che portare allo scoperto l'essenza di qualsiasi decisione popolare diretta a veicolare *issues* politiche nel discorso pubblico.

In questo scritto, in linea con quest'ipotesi, svilupperò due temi: (1) le caratteristiche della manipolatività alla luce della giurisprudenza costituzionale; (2) la manipolatività quale cartina di tornasole della natura del *referendum* come strumento di decisione politico-legislativa.

## **2. AMMISSIBILITÀ E LEGITTIMITÀ: DUE FACCE DI UNA REALTÀ. L'OMOGENEITÀ-RAGIONEVOLEZZA DEL REFERENDUM**

Le radici di quella che chiamo *l'ipotesi referendaria manipolativa* si trovano in diversi luoghi della giurisprudenza. Questa figura prende forma in parallelo con la *trasfigurazione*, consolidatasi nel tempo, del giudizio di ammissibilità in una variante del giudizio di legittimità costituzionale. Vezio

<sup>1</sup> Com'è noto questa formula viene normalmente interpretata come indicativa solo di abrogazione (non creazione) di disposti normativi (non di norme o addirittura di frammenti *privi di senso*): cfr. ad es. Pizzorusso 1998, 127, 129 e 131. Ma, come ha sottolineato Paladin 1996, 270, la «creazione di (...) nuovo diritto» è in genere l'obiettivo dei «*referendum* parziali di carattere manipolativo».

Crisafulli notava i sintomi di questa trasformazione fin nella sent. n. 251/1975 (e nella successiva ord. 7 gennaio 1976 dell'Ufficio centrale per il referendum), desumendo che già allora – nonostante il riferimento formalistico all'art. 75, comma 2, Cost. – l'esistenza di «cause logiche di esclusione del referendum da accertarsi preventivamente» fosse «*jus receptum*» (Crisafulli 1978, 154)<sup>2</sup>. A questa tendenza, che, di fatto, porterà a superare il confine tra i due luoghi in cui potrebbe aversi il controllo sul referendum abrogativo (*prima*, in sede di ammissibilità e, *dopo*, in sede di legittimità), viene dato il definitivo «suggerimento» con la storica sent. n. 16/1978, nella quale possono essere rinvenuti «gli strumenti per impedire l'effettuazione di consultazioni referendarie suscettibili di avere effetti, se non dirompenti, almeno, come si suol dire, destabilizzanti» (Crisafulli 1978, 154).

Tutti i criteri introdotti allora – assumendo che dall'art. 1, legge cost. 1/1953, derivasse «il potere-dovere di valutare l'ammissibilità dei referendum in via sistematica» – sono diretti a conformare quello di ammissibilità in un giudizio preventivo di legittimità costituzionale. È, soprattutto uno, il criterio che maggiormente avvicina le due esperienze. Il requisito di omogeneità del quesito referendario, lungi dall'essere un *test* formale, come pure sembrerebbe, è un'epifania della ragionevolezza, quale parametro materiale del giudizio intorno all'esercizio del potere legislativo (secondo la concezione indicata in Morrone 2001). Con le parole del giudice delle leggi: «Ma nello stesso modo che la cosiddetta discrezionalità legislativa non esclude il sindacato degli arbitri del legislatore, operabile da questa Corte in rapporto ai più vari parametri; così la normativa dettata dall'art. 75 non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del referendum abrogativo»<sup>3</sup>.

Nelle evoluzioni che ha conosciuto la giurisprudenza costituzionale, il criterio di omogeneità ha finito per risolversi nel controllo di ragionevolezza e, quest'ultimo, s'è diffuso a largo raggio nello stesso giudizio di ammissibilità. Non m'interessa insistere su questo punto, sul quale convergono la maggioranza delle analisi. Voglio evidenziare che proprio nello svolgimento dell'ammissibilità lungo le molteplici traiettorie della omogeneità-ragionevolezza, si ritrova l'*humus* per lo sviluppo dell'ipotesi referendaria manipolativa, come *exemplum* del «carattere regrediente» del «canone formale» rispetto a quello «sostanziale-contenutistico», relativo ai principi o ai valori in gioco (Modugno

<sup>2</sup> Nella fattispecie si trattò di stabilire le conseguenze, sull'oggetto del quesito, di due precedenti decisioni di accoglimento della Corte costituzionale, la sent. 49/1971 (illegittimità secca) e sent. n. 27/1975 (manipolativa), che avevano dichiarato parzialmente illegittime alcune fattispecie penali inserite nel primo referendum radicale per la liberalizzazione dell'aborto, con ricadute sul concetto di legge vigente quale presupposto necessario della domanda (Morrone 1999, 297 ss.).

<sup>3</sup> Cfr. sent. n. 16/1978, p.n. 5 diritto.

e Carnevale 1998, 57). In particolare, sono cinque i sintomi giurisprudenziali di questa fattispecie.

### 3. I SINTOMI DEL REFERENDUM MANIPOLATIVO: A) LA MATRICE RAZIONALMENTE UNITARIA

Nella sentenza redatta da Livio Paladin, l'omogeneità è configurata *a contrariis* dal quesito che «contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi 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».<sup>4</sup>

Per definirne il concetto, la Corte costituzionale giustappone la libertà dei promotori e la libertà degli elettori, che «non vanno confuse fra loro». «Se è vero che il *referendum* non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)». E ancora: «è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano. Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il *referendum* abrogativo, non può essere infatti trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie.». Il problema della richiesta radicale su 97 articoli del codice penale, «per quanti sforzi interpretativi si facciano», era la mancanza di un «quesito comune e razionalmente unitario».

Il concetto di *matrice razionalmente unitaria* diventa la chiave non solo per intendere il significato dell'*omogeneità* (almeno nella sua accezione più stretta), ma per superare il dilemma dell'*oggetto* del quesito referendario, ossia la distinzione, ritenuta cruciale in non poche teoriche, tra *disposizione e norma*<sup>5</sup>. La chiarezza della domanda, eretta a valore strumentale all'esercizio della libertà dell'elettore, quale presupposto della genuina espressione della

<sup>4</sup> Sent. n. 16/1978, p.n. 3 diritto.

<sup>5</sup> Ne ho discusso in Morrone 1999, 147.

sovranità popolare, non solo (im)pone un parametro di ammissibilità, ma rappresenta la precondizione affinché la libertà dei promotori venga *funzionalizzata* ad individuare un *principio comune* necessario per dare *unità* alla pluralità delle parti inserite nel quesito.

Il requisito della *matrice razionalmente unitaria* è costante<sup>6</sup>. L'esistenza di un *principio comune*, va sottolineato, è tanto più necessaria, quanto più la giurisprudenza prende consapevolezza che «l'attuale ordinamento del referendum abrogativo è contraddistinto da gravi insufficienze e da profonde antinomie»; che «il sindacato della Corte non si può arrestare di fronte alla constatazione delle carenze o delle lacune della legge n. 352 del 1970»; e che «l'art. 27 primo comma, pur prescrivendo l'indicazione dei “termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare”; si limita in sostanza a prevedere che la formula “volete che sia abrogata...” (o “volete voi l'abrogazione...”) sia completata richiamando gli estremi della legge in discussione, citando il numero dell'articolo o degli articoli specificamente interessati, nonché trascrivendo i soli testi dei commi o dei frammenti eventualmente messi in gioco (ma non gli integrali disposti degli articoli stessi)»<sup>7</sup>. Di fronte al problema centrale della «abrogazione parziale», nella quale «il quesito risulterebbe oscuro ed anzi incomprensibile, se l'elettore dovesse apprezzarlo in vista della sola formula dichiarata legittima dall'Ufficio centrale», emerge con evidenza la *fondamentalità* della *matrice razionalmente unitaria*. Alla luce della decisione sulla seconda iniziativa in materia di aborto (sent. n. 26/1981) – è una mia valutazione e non più della Corte –, non solo quel requisito è il presupposto per valutare «una ad una» le tre proposte di referendum (quella del Partito radicale, e quelle, cd. massimale e minimale, del Movimento per la vita), ma diventa la soluzione indispensabile proprio di fronte alla mancata concretizzazione, da parte del legislatore, «delle sollecitazioni fatte dalla sentenza n. 16 del 1978, circa l'introduzione delle necessarie

<sup>6</sup> Tra i casi più significativi: per ammettere il referendum diretto all'abolizione dei Tribunali militari (sent. n. 25/1981), per dichiarare inammissibile il referendum sui cd. reati d'opinione (riformulato ma senza seguire fino in fondo l'indicazione contenuta nella sent. n. 16/1978), proprio per la mancanza di un «comune principio» essenziale ai fini della «chiarezza», della «inconfondibilità della domanda», ai fini della «nettezza» del quesito (sent. n. 28/1981); per discriminare, ai fini del giudizio, le prime tre richieste sulle leggi elettorali di Camera, Senato e comuni, il cui destino era affidato all'esistenza di un «criterio ispiratore fondamentalmente comune» quale oggetto del dilemma sottoposto al voto (sent. n. 47/1991); per ammettere, per ben due volte, dopo la correzione del quesito da parte dell'UCR, la richiesta sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno (sentt. nn. 31 e 137/1993); al fine di consentire lo svolgimento del referendum contro la costruzione di nuove centrali nucleari e sulla relativa gestione (sent. n. 28/2011).

<sup>7</sup> Cfr. sent. n. 18/1978. Nonostante i limiti segnalati a più riprese dalla Corte, parte dottrina continua a esaltare il valore interpretativo della legge n. 352/1970 per riempire di contenuto l'art. 75 Cost., dimenticando le ragioni politiche e di contesto che portarono al varo di una disciplina di attuazione fortemente restrittiva.

garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti, presentemente trascurate od ignorate dal legislatore» (p.n. 3 diritto).

Imporre una matrice razionalmente unitaria, dunque, conduce a due risultati utili. Rappresenta, innanzitutto, il viatico (almeno in astratto) per la legittimità di quesiti abrogativi parziali e manipolativi, incidenti, proprio per questo motivo, non tanto su disposizioni normative *significanti*, quanto su *frammenti* di enunciato normativo (sent. 16/1978), mere *parole* (sent. n. 26/1981, cit.), addirittura «parole o frasi prive di autonomo significato normativo» (sent. n. 32/1993 sulla legge elettorale del Senato), sicché, nonostante «la plausibilità di qualche rilievo critico», «alcune imperfezioni risultano inevitabili» (sent. n. 63/1990). È vero: nella sent. n. 26/2017 sull'estensione della tutela reale in caso di licenziamenti illegittimi, la Corte costituzionale ha mantenuto distinto, ai fini del giudizio, il profilo dell'omogeneità da quello della manipolatività del quesito, e di questo si dirà. Resta, ciò nonostante, confermato che la matrice razionalmente unitaria, quale contenuto essenziale dell'omogeneità, agisce sul piano delle *norme giuridiche* rispetto alle quali il ritaglio frammentario delle disposizioni o delle parole è funzionale<sup>8</sup>. In secondo luogo, la matrice razionalmente unitaria, nel dare unità-identità al quesito, consente sia la ricostruzione delle norme oggetto, sia, soprattutto, l'individuazione dell'*obiettivo* conseguente all'ablazione referendaria, ossia del *principio-fine*, che nessuna disposizione, formalmente intesa, potrebbe rendere manifesto, eccedendo i confini dell'oggetto stesso e il requisito della necessaria vigenza delle disposizioni colpite dalla domanda<sup>9</sup>.

#### 4. (SEGUE): B) LA COMPLETEZZA

Un secondo sintomo dell'ipotesi referendaria manipolativa si ritrova nel requisito della *completezza* del quesito. Anche qui, siamo in presenza di una manifestazione concreta dell'omogeneità: a differenza del *referendum* privo di una matrice razionalmente unitaria la cui inammissibilità è pronunciata «per eccesso» di norme non riconducibili ad un principio comune, il quesito incompleto è inammissibile «per difetto» di norme, quelle da ricomprendere nella domanda (Modugno 1981, 2011).

<sup>8</sup> Si parla, nella sent. n. 26/2017, della compresenza nella «medesima disposizione di più *norme*», della difficoltà di stabilire quando «le *norme* prefigurino davvero ipotesi differenti», dell'esigenza in caso di dubbio di ricorrere alla «*evoluzione normativa* di un certo istituto», di «*vicenda normativa*», dalla quale si desume l'esistenza di «*tematiche* non sovrapponibili», p.n. 7-9 diritto. Ma che un principio comune sia sempre necessario dimostrano anche le vicende relative a domande referendarie *totali*: cfr. *infra*, nota 44.

<sup>9</sup> In questo senso soprattutto si può spiegare la decisione di ammissibilità del *referendum* sul taglio dei punti di contingenza nel caso della cd. scala mobile, formalmente su legge *non vigente* e con efficacia retroattiva: le critiche di Crisafulli (1984, 2259) si comprendono sul piano della logica formale, ma non tengono di fronte al peso svolto dal *fine politico* perseguito dai promotori nella sent. n. 35/1985.

Sul presupposto che il *referendum*, come le elezioni, implica una «scelta»; che il «concetto» di scelta «è intimamente collegato a quello di possibilità»; e che possibilità di scelta non c'è se non c'è libertà di voto, come nei casi di «formulazione, né semplice, né chiara», nel dettare questo nuovo requisito, la Corte costituzionale giustappone due ipotesi: quella del quesito eterogeneo, quella del quesito che manifesta una «contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere» (sent. n. 27/1981 sulla caccia). I *punti di contatto* tra le due fattispecie sono, però, evidenti: l'obiettivo – per cui «nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità» – è assicurato solo se esiste una *matrice unitaria* che sorregge la domanda.

La completezza del quesito, allora, va intesa *non* come necessità di inserire nel quesito tutte le disposizioni che si riferiscono all'oggetto, ma solo quelle *materialmente coerenti* con l'obiettivo *in senso largo* di una richiesta abrogativa (comprensiva dell'*intentio* e delle conseguenze istituzionali). Basti pensare al quesito sull'estensione della tutela reale a prescindere dalle dimensioni dell'impresa, nel quale, i promotori, senza contraddizione rispetto al fine, avevano ricompreso anche le organizzazioni *di tendenza* (sent. n. 41/2003); e, specularmente, al quesito diretto ad estromettere dal sistema nazionale di istruzione le scuole private, la cui inammissibilità è stata pronunciata in considerazione sia della mancata inclusione di disposizioni che, contro l'*intentio* dei promotori, implicavano che del sistema continuassero a far parte quelle scuole, con «intima contraddizione», che «può presentarsi nelle richieste di *referendum* parziali, a causa della incompleta ripulitura della normativa residua, nella quale siano lasciate parole o proposizioni incoerenti con le restanti previsioni», sia degli effetti *discriminatori* che il *referendum* avrebbe generato (sent. n. 42/2003).

La giurisprudenza presenta alcune rilevanti incongruenze, che hanno portato a situazioni paradossali, nelle quali il rapporto mezzi-fine è stato sacrificato sull'altare di un canone *quantitativo* richiedente una *prestazione impossibile*: completare il quesito con *tutte* le regole concernenti l'istituto la cui abrogazione si chiede. Queste situazioni sono rimaste limitate (esemplare il caso del *referendum* diretto ad abolire il Ministero della sanità, sent. n. 34/1993)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> La differente valutazione tra questa decisione e quella, meno rigorosa sulla completezza, per l'abolizione del Ministero dell'agricoltura (sent. n. 26/1993), criticata in dottrina, poteva giustificarsi, materialmente, per la gravità delle omissioni, e per un riconosciuto «buon senso» della Corte (Paladin 1998, 14).

In genere, la completezza è rispettata se il quesito supera la prova di *non contraddittorietà teleologica*, come in tutti i casi in cui l'obiettivo non è perseguito mediante l'abolizione di disposti normativi *congruenti*. Il problema, infatti, «non è legato alla quantità, e neppure alla superfluità, dei tagli operati alla legge abroganda», dato che «una proposta abrogativa, che risulti esuberante rispetto alla stringatezza che è propria dell'istituto dell'abrogazione e della relativa formula, incorre in censura di incoerenza, non già per il numero delle mutilazioni apportate al testo normativo, ma per l'incoerenza, che dall'insieme delle mutilazioni deriva al quesito referendario», ovvero quando «dalla combinata lettura delle abrogazioni chieste e di quelle non chieste, anche di un identico vocabolo o locuzione, persino in uno stesso articolo» non emerge la «semplicità, chiarezza, inconfondibilità, non contraddittorietà del quesito» (sent. 26/1981, p.n. 6 diritto).

Proprio in questo precedente, emerge la preferenza del nostro giudice per interventi di ritaglio circoscritti e proporzionati al fine: nella fattispecie invece la proposta abrogativa (facendo scomparire la licenza di caccia, la polizza di assicurazione, il tesserino, l'abilitazione all'esercizio venatorio ed il relativo esame, le associazioni venatorie ed i loro compiti) è stata avanzata «indulgendosi al metodo della elaborezza, che non si addice ed, anzi, contraddice all'istituto generale della abrogazione», avendo preferito i promotori «compiere tale falcidia negli altri articoli, negli altri commi – persino di singole parole –, da fare apparire giuridicamente significanti le parti residue», oppure escludendo dalle «sovraabondanti mutilazioni» parti che invece avrebbero dovuto essere ricomprese perché coerenti con l'obiettivo perseguito. In una successiva pronuncia, sulla proposta di abolizione dell'ordine dei giornalisti, l'incompletezza del quesito è opportunamente delimitata: «solo quando la stessa norma o lo stesso principio oggetto del *referendum* costituiscono il contenuto essenziale di un altro autonomo corpo normativo che, sopravvivendo all'eventuale abrogazione per voto popolare, determinerebbe un'intollerabile contraddizione, traducendosi in un difetto di chiarezza verso gli elettori» (sent. n. 38/1997)<sup>11</sup>.

Da quanto precede, si evince che il ritaglio manipolativo è implicato dal requisito della completezza del quesito, integrabile a mezzo di un giudizio di coerenza o non contraddittorietà *teleologica* della domanda rispetto ai tagli operati sui testi normativi; e che, comunque, esistono limiti alla (conseguente) elaborezza del quesito, che dipendono dalla *ratio* perseguita dal *referendum*. In ogni caso, è il principio-fine (*in senso largo*: ossia non riducibile al mero oggetto) il metro di giudizio.

<sup>11</sup> Similmente Sorrentino 1998, 194, distingue, ai fini dell'ammissibilità, tra inconvenienti (quando la «normativa superstite» è poco chiara) e impedimenti (quando nella normativa superstite persiste «il medesimo principio» che il quesito intende eliminare).

## 5. (SEGUE): C) L'AUTOAPPLICATIVITÀ E IL NESSO DI CONSEGUENZIALITÀ TRA OGGETTO E RISULTATO

Un terzo profilo si ritrova nella giurisprudenza in materia di *leggi elettorali*, che, più di ogni altra, ha contribuito a conformare l'ipotesi referendaria manipolativa. Decisivo è il concetto di *autoapplicatività*: le leggi elettorali non possono essere oggetto di mere abrogazioni, ma solo di sostituzioni normative, essendo *necessarie* per il rinnovo di organi politico-rappresentativi, che, secondo la Corte costituzionale, non possono essere esposti all'eventualità (neppure) teorica di non potere essere rinnovati in qualsiasi momento. Per superare la chiusura fatta nella pronuncia d'inammissibilità del *referendum* sull'elezione del Consiglio superiore della magistratura (sent. n. 29/1987)<sup>12</sup>, per ammettere *referendum* elettorali è stato necessario un *overruling*, imponendo al quesito di *non lasciare un vuoto giuridico* (ritenuto, evidentemente, *impossibile* da colmare mediante l'*autointegrazione*). In materia elettorale la domanda popolare deve garantire una *normativa di risulta autoapplicativa*, in grado cioè di consentire un'elezione anche in caso di inerzia del legislatore, dopo l'esito positivo della consultazione.

Al *referendum* elettorale, dunque, è stato cucito addosso un vestito su misura, «uno statuto peculiare» (Brunelli 1999, 33): ammissibili purché: 1) necessariamente parziali; e 2) autoapplicativi. Le due condizioni sono *consustanziali*. L'esclusione dall'ammissibilità, infatti, riguarda non tanto richieste abrogative di *tutte* le regole, ma, piuttosto, della disciplina *essenziale* al rinnovo dell'organo. Quel che conta è la possibilità che all'esito dell'abrogazione proposta residuino disposizioni sufficienti a permettere un'elezione. Imprecisa appare la distinzione, usata e abusata, tra *referendum totale* e *referendum parziale*, perché – come prova la materia elettorale – quella che corrisponde alla dottrina della Corte costituzionale, è la giustapposizione – che guarda al *risultato* più che all'oggetto – tra quesiti *autoapplicativi* e quesiti *non autoapplicativi*<sup>13</sup>.

Il requisito decisivo dell'autoapplicatività sposta l'attenzione direttamente sul *risultato abrogativo*: poiché occorre garantire l'esistenza di una formula elettorale applicabile, la proposta abrogativa deve essere funzionale a realizzare quel fine. Deve sussistere, in altri termini, un *nesso di consequenzialità* tra oggetto e fine, nel senso che il risultato abrogativo sia il precipitato dell'abrogazione delle disposizioni inserite nel quesito<sup>14</sup>. Il

<sup>12</sup> L'assunto per cui il *referendum* deve manifestare una «evidenza del fine intrinseco» portava il giudice delle leggi a riconoscere che a questo fine fosse necessario solo un intervento del legislatore rappresentativo.

<sup>13</sup> Nel *referendum* sul CSM del 1987, il quesito era *parziale*, limitato solo ad alcune disposizioni della legge istitutiva, quelle che, nella sostanza, attenevano alla formula elettorale.

<sup>14</sup> Cfr., ad es., sentt. 15 e 16/2008, in entrambe p.n. 5.1 diritto.

giudizio di omogeneità, da un punto di vista logico, si *scinde in due*, riguardando sia l'*oggetto* sia il *risultato* della domanda abrogativa, anche se, nella prospettiva della necessaria autoapplicatività dell'operazione, mantiene una sua *sostanziale univocità*, data dal *principio abrogativo* (coincidente col fine complessivo perseguito dai promotori sul piano istituzionale), nel quale il profilo introduttivo-propositivo assume il peso decisivo rispetto a quello meramente abrogativo-demolitivo<sup>15</sup>.

Come si legge nella sent. n. 47/1991, per ammettere un *referendum* elettorale «non basta sicuramente (...) la troppo generica asserzione secondo cui – dovendo i *referendum* abrogativi essere congegnati in termini tali da non paralizzare il funzionamento di alcun organo rappresentativo – qualunque modificazione della normativa vigente idonea a consentire il raggiungimento di quel fine sarebbe da ritenere di per sé ammissibile, occorrendo, invece, che la situazione derivante dalla caducazione della normativa oggetto del quesito rappresenti un epilogo linearmente consequenziale.» (p.n. 4.1. diritto). Il valore costituzionale da assicurare è, ancora una volta, la chiarezza per la libertà di voto: il quesito «deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira», e «una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative». Di conseguenza, «univocità ed omogeneità del quesito si presentano come funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito.» (sent. n. 47/1991, p.n. 4.2.).

Il *nesso di consequenzialità* è ciò che permette, nel ragionamento della Corte costituzionale, di superare l'obiezione che il *referendum*, in quanto manipolativo, abbia in sostanza natura *propositiva*: mutuando le parole del *leading case* si può individuare quest'ipotesi quando le domande «non si limit[assero] a perseguire, attraverso l'eliminazione di parti più o meno cospicue del testo legislativo, l'abrogazione parziale di tale testo, ma mir[assero] anche a sostituire la disciplina stabilita dal legislatore con un'altra, diversa, voluta dal corpo elettorale (...), in quanto la disciplina a quella subentrante non si porrebbe come una conseguenza necessitata, automaticamente ricavabile per via analogica o in forza dei principi generali dell'ordinamento, bensì come il frutto di una scelta, tra due o più alternative possibili, in pari tempo sottoposta al corpo elettorale» (p.n. 4.1. diritto). In sostanza, il nesso di consequenzialità non solo legittima il quesito parziale, ma permette di stabilire il perimetro al di là del quale, attraverso l'operazione di taglio e cucitura, il

<sup>15</sup> In questi termini possono essere superate le perplessità, pure condivisibili, di quella dottrina che ritiene del tutto generico il criterio di consequenzialità: Luciani 2005, 630.

*referendum* viene trasformato, in modo illegittimo, in una sorta di *popular initiative*<sup>16</sup>.

L'indirizzo è stato confermato e ulteriormente precisato successivamente. Il carattere determinante della correlazione tra oggetto e fine, basata sull'evidenza di un principio abrogativo univoco e coerente e, quindi, la garanzia di autoapplicatività della normativa di risulta per l'ammissibilità di operazioni, anche ardite, di ritaglio, viene cristallizzata nel 1993, quando è stato ammesso il *referendum* sul collegio uninominale per il Senato. La motivazione della pronuncia ha sancito che «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, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito" e di "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative"; si da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole» (sent. n. 32/1993)<sup>17</sup>.

Nella sent. n. 13/1999, ammettendo il *referendum* diretto ad abolire il voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi previsto dalle cd. leggi Mattarella, si è riconosciuta l'univocità della domanda e si è esclusa la natura manipolativa o surrettiziamente propositiva: il quesito, costruito tenendo conto dei precedenti e, tra questi, della sent. n. 36/1997, «abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, per ciò che attiene alla ripartizione del 25% dei seggi, non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare *ex novo* né direttamente costruire (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza un criterio specificamente esistente (sia

<sup>16</sup> Nella decisione 47/1991, il quesito sul Senato era inammissibile in quanto non chiara appariva sia la formulazione del quesito, sia la normativa di risulta, quanto all'assegnazione dei seggi con metodo proporzionale alla sola ipotesi residuale dei seggi non assegnati nei collegi e quanto al sistema maggioritario nell'ipotesi ordinaria di assegnazione dei seggi nei collegi; al contrario l'ammissibilità del quesito sulla cd. preferenza unica alla Camera si fondava sia sulla chiara intenzione di ridurre la scelta da quattro a una sola, avendo i promotori «nel segno della massima coerenza, perseguito anche l'abrogazione di tutto ciò che, altrimenti sopravvivendo nel contesto della normativa, [avrebbe rischiato] in qualche modo di togliere chiarezza alla sola preferenza che sarebbe [stata] consentita nel caso di esito favorevole del *referendum*», sia sulla «linearità e inequivocità» della soluzione del comitato, per «il sicuro permanere della normativa di risulta all'interno del sistema configurato dal legislatore, senza che se ne renda necessario un intervento per superare l'inevitabile paralisi di funzionamento dell'organo»; il quesito diretto ad estendere ai comuni maggiori il meccanismo maggioritario previsto per i piccoli, invece, era eterogeneo e comunque di dubbia chiarezza circa l'abolizione del cd. *panache*. Detti limiti saranno superati nella reiterazione di nuovi quesiti nel 1993.

<sup>17</sup> Pur ammettendo che la normativa di risulta avrebbe potuto dare luogo ad «inconvenienti», la decisione riconosceva che non avrebbero inciso sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzato «la funzionalità dell'organo»: il legislatore, salvo il divieto di ripristino formale e sostanziale della normativa abrogata, avrebbe potuto «correggere, modificare o integrare la disciplina residua»; lo stesso apprezzamento di eventuali inconvenienti ritorna nella sent. n. 15/2008, che indica la soluzione nell'art. 37 della legge n. 352/1970, nel consentire la possibilità di ritardare fino a 60 giorni l'effetto abrogativo del *referendum* approvato dal corpo elettorale.

pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del *referendum*»<sup>18</sup>.

In occasione dei *referendum* sull'abolizione del collegamento tra liste e l'attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste con l'obiettivo di rendere possibile solo una competizione tra liste con assegnazione del premio a quella più votata, sono puntualizzati i consolidati requisiti di ammissibilità. Affermato che in materia elettorale il *referendum* «deve essere necessariamente parziale»; ribadito che «il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad un'esigenza di ordine generale», ossia che la domanda deve contenere l'evidenza del fine intrinseco, si definisce lo *statuto speciale* del *referendum* elettorale. Rileggiamo l'intero passo: «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» (sent. n. 15/2008). Nel ribadire l'irrelevanza della formulazione del quesito, si è aggiunto un fondamento positivo per legittimare il *referendum* manipolativo, dato che «l'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 prevede che possa essere presentata richiesta di *referendum* “per la 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 ed in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa» (p.n. 4 diritto).

Anche se si discute di leggi elettorali, la Corte costituzionale sta svolgendo argomenti di portata *generale*: le ultime decisioni sono strettamente collegate alla sent. n. 36/1997 (*infra*), e affrontano la questione della natura propositiva propria di qualsiasi iniziativa referendaria di tipo parziale<sup>19</sup>. A differenza di tutti gli altri *referendum* abrogativi, i quesiti in materia elettorale, non possono non essere che parziali, perché *devono* lasciare una normativa di risulta au-

<sup>18</sup> La decisione è stata confermata, dopo il mancato raggiungimento del *quorum* nel voto popolare, in occasione della ripresentazione di un quesito identico: sent. n. 33/2000.

<sup>19</sup> Posso ricordare, avendo partecipato alla confezione dei relativi quesiti, che in quelle occasioni il comitato promotore ha considerato la pronuncia del 1997 un autentico *leading case* per non incorrere in un giudizio negativo; e la stessa Corte costituzionale, come si dimostrerà, usa *normalmente* tutti i suoi precedenti, senza distinguere in concreto tra le materie oggetto dei *referendum* promossi.

toapplicativa. Invero, però, qualsiasi domanda abrogativa, specie se *parziale*, non può che porre i medesimi problemi conseguenti alla manipolazione normativa, problemi che attengono più che all'oggetto, soprattutto al *fine* della consultazione popolare<sup>20</sup>. Come si vedrà meglio, è specialmente dal ritaglio di testi normativi che emerge in maniera nitida la *forza positiva, costitutiva di nuovo diritto*, propria del *referendum* abrogativo (che, riprendendo la nota teoria di Vezio Crisafulli, la sent. 15/2008 vorrebbe ridurre all'*algida* formula del «disporre diversamente»). Proprio in ragione di questa consapevolezza, la Corte costituzionale si pone il conseguente, ma differente, problema di *delimitare* gli effetti creativi del *referendum* manipolativo.

In quest'orizzonte si spiegano le affermazioni per cui la «manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale», «non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici»; o, ancora, che oltre «alle disposizioni principali oggetto della proposta di abrogazione, vi è pure una serie di frammenti lessicali indispensabili per rendere il quesito completo e coerente», la cui «eliminazione corrisponde a quell'opera di "cosmesi normativa" ritenuta da questa Corte necessaria alla ripulitura del testo residuo» (sent. n. 15/2008, p.n. 5.3 diritto); nonché quelle per cui ciascun ritaglio «non è fine a se stesso, né tende a rovesciare il significato degli enunciati su cui incide o ad introdurre statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di autointegrazione normativa, ma è semplicemente la conseguenza della proposta referendaria riferita alle norme principali investite dal quesito». Più significativo ancora è che la Corte costituzionale non sembra porre limiti al risultato normativo conseguibile purché lo stesso si muova all'interno delle linee tracciate dalla sua giurisprudenza e della norme esistenti: «L'espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente può essere più o meno intensa, a seconda del ruolo e della collocazione delle disposizioni, o frammenti di disposizioni, di cui si chiede l'abrogazione». La Corte ricorda che nel 1993 si era consentita «l'espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verifica – perché legata all'elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali –, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell'ablazione di un piccolo inciso, da

<sup>20</sup> Le considerazioni fatte non permettono di concludere, con Bartole 1998, 103, che «una certa elaborazione del quesito», necessaria per quelli elettorali, «non dovrebbe essere consentita quando è in gioco un quesito referendario la cui elaborazione non discende da vincoli costituzionali, ma dall'intento dei suoi promotori di adoperare uno strumento demolitorio in chiave di legislazione positiva». Il problema costituzionale non si risolve con un divieto *a priori*, ma si affronta a partire dall'analisi dei confini della manipolazione come innovazione positiva.

quella maggioranza». Ma, decisioni siffatte, si giustificano per l'esigenza di «lasciare al corpo elettorale la valutazione delle conseguenze politiche della dilatazione di una regola già presente nel sistema normativo vigente»; altrimenti «la Corte diventerebbe giudice non della ammissibilità di un *referendum* abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta» (p.n. 5.4 diritto)<sup>21</sup>. Assunto importante: quella della Corte costituzionale è *solo* una delle voci di una più larga comunità di interpreti e, oltre alla funzione di garanzia, non deve esercitare alcun *paternalismo*.

## 6. (SEGUE): D) L'IDONEITÀ ALLO SCOPO

Un quarto elemento per l'ipotesi referendaria manipolativa si ritrova nella declinazione del criterio di omogeneità come *idoneità* del quesito abrogativo a raggiungere lo *scopo*. Siamo in presenza di una variante del giudizio di razionalità, nella fattispecie, appunto, della adeguatezza dell'atto normativo a realizzare l'obiettivo in vista del quale è posto in essere (Morrone 2001, 186). L'ammissibilità non deriva soltanto da una generica coerenza tra l'oggetto e il fine ma, più esattamente, dalla possibilità concreta per il mezzo (il ritaglio normativo) a raggiungere un determinato fine. Quest'ultimo, sembra essere non una conseguenza automatica, derivante sul piano delle norme residue, dell'operazione ablativa, ma il fine voluto dai promotori, che potrebbe essere, e in genere è, ben più largo di quello oggettivato nella domanda. In questo caso, semmai, diventa evidente ciò che è normale in ogni *referendum*: l'*intentio* più che «causa obiettiva» (Baldini 1996, 20 ss.) è il «più importante criterio di determinazione del contenuto della richiesta e di interpretazione del principio o della scelta di valore sottostante alla richiesta» (Baldassarre 1992, 42).

La valutazione del fine condiziona la valutazione del mezzo: l'ammissibilità del *referendum* parziale, allora, dipende dalla possibilità concreta, attuale e chiara di realizzarne l'obiettivo. Anche in questo caso il rapporto tra oggetto e normativa di risulta è decisivo, nel senso che tra l'uno e l'altra non può esservi contraddizione: quel che rileva è piuttosto l'eventuale discrepanza tra il combinato operare di oggetto e normativa di risulta da un lato, e il fine politico che si vorrebbe realizzare dall'altro. Per ricostruire l'intenzione dei promotori, si ricorre non solo agli atti del processo o alla *denominazione*

<sup>21</sup> Si può ricordare che la Corte costituzionale, nella pronuncia del 2008, ha negato espressamente la possibilità di svolgere un giudizio di legittimità costituzionale in via preventiva sulla ragionevolezza dell'esito favorevole della consultazione popolare, salvo segnalare perplessità su un premio senza soglia minima (ripresa nella sent. n. 1/2014 sull'illegittimità della legge n. 270/2005); così come ha ammesso la possibilità di ricorrere all'*interpretazione* onde ricomporre il tessuto normativo inciso dall'ablazione referendaria o risolvere eventuali questioni applicative.

del referendum (l.n. 173/1995)<sup>22</sup> ma ad ogni altro fatto concludente, utile a specificarne le ragioni (dichiarazioni orali, interventi a mezzo stampa, ecc.), ivi compresi gli atti e le dichiarazioni di coloro che possono intervenire nel giudizio di ammissibilità in qualità di *amici curiae*, dopo l'«invito a Corte» fatto nella sent. n. 31/2000.

Il primo caso è stato il *referendum* diretto a eliminare la pubblicità televisiva e radiofonica dalle reti della concessionaria pubblica (Rai). Questo esito non era realizzabile, perché la richiesta «non appar[iva] univocamente diretta al fine» (sent. n. 1/1995)<sup>23</sup>. Il principio abrogativo, desumibile secondo il comitato, dalle regole inserite nel quesito, soprattutto dalla norma che stabilisce la finalizzazione dei proventi pubblicitari a concorrere al fabbisogno finanziario della concessionaria pubblica, non corrispondeva all'*intentio*, che, invece, aveva «un carattere propositivo, volto ad introdurre un divieto assoluto di trasmissioni pubblicitarie». La conseguenza era che la «discrasia fra il significato che assume[va] la cancellazione delle disposizioni ricomprese nel quesito referendario ed i fini concretamente perseguiti dai promotori denota[va] l'assoluta ambiguità della richiesta referendaria, che non [avrebbe] consenti[to] all'elettorato di approvare o respingere con la dovuta consapevolezza la proposta di abrogazione».

Nella decisione sul *referendum* diretto ad abolire l'istituto della Cassa integrazione e guadagni straordinaria (Cigs), con l'effetto – espresso dalla manipolazione operata attraverso il quesito e risultante dalla volontà dei promotori cui la Corte ha dato specifico rilievo – l'inammissibilità poggiava proprio sull'inidoneità della domanda a raggiungere l'obiettivo di sostituire quella disciplina con altra, che assoggettava il licenziamento solo ai vincoli della procedura di mobilità. Pur riscontrando che la procedura di mobilità non rientrasse in quella dell'integrazione salariale straordinaria, si sosteneva che l'istituto della Cigs fosse «così compenetrato con la disciplina del mercato del lavoro che la sua abrogazione [avrebbe determinato] l'inapplicabilità di una serie di altri istituti, primo fra i quali proprio l'istituto della mobilità, del quale i promotori si [preoccupavano] ripetutamente di affermare l'estraneità alla volontà referendaria di abrogazione» (sent. n. 6/1995). Questo collegamento tra la Cigs e la procedura

<sup>22</sup> Nella prassi la denominazione del referendum ha svolto sempre di più la funzione di sintomo *qualificato* del fine *in senso lato* dell'operazione referendaria che dell'obiettivo incorporato nel quesito (contrariamente a quanto sostenuto in Morrone 2000, 1554 ss.). Del resto la novella era ispirata proprio a concretizzare la previsione contenuta nella legge n. 352/1970 circa i «termini» della domanda: aspetto che accentua il risultato normativo perseguito piuttosto che le disposizioni formalmente interessate dal ritaglio.

<sup>23</sup> Questa importante decisione – quasi a controbilanciare il peso dell'*intentio* in sede di controllo – escludeva altresì il carattere vincolante delle correzioni del quesito, operate dall'Ufficio centrale per il *referendum* su indicazione del comitato, per rendere più chiara la domanda, specialmente laddove veniva allargato l'oggetto della richiesta a disposti non sottoscritti dagli elettori. Il giudice della chiarezza del quesito è, in definitiva, esclusivamente quello che siede a Palazzo della Consulta.

di mobilità, in rapporto di «matrice» ad effetto, avrebbe dovuto spingere i promotori a ricomprendere nel quesito anche le disposizioni «che subordinano il trattamento di mobilità dei lavoratori licenziati all'inclusione dell'impresa nel campo di applicazione dell'integrazione salariale straordinaria, o subordinano la fruizione di altri benefici a un previo periodo di godimento dell'integrazione». Tutto ciò manifestava una «contraddizione» con la «ratio dell'effetto abolitivo del referendum», con conseguenze sulla chiarezza, che «impedi(va) nell'elettore la piena consapevolezza del significato del voto o ne coarta(va) la possibilità di scelta per il vincolo di unicità della risposta».

In maniera ancora più esplicita, il difetto di idoneità allo scopo si registra nel giudizio sul referendum per la *smilitarizzazione* della Guardia di finanza. Nonostante il quesito si limitasse a colpire col ritaglio solo le disposizioni sulle funzioni di «difesa militare» e non anche, come in un precedente tentativo, quelle relative alla «forza pubblica»<sup>24</sup>, il giudice costituzionale ha riscontrato che «l'intrinseca *militarità* è talmente compenetrata nella struttura e nell'organizzazione della Guardia di finanza, nonché nelle stesse modalità di esercizio dei suoi compiti istituzionali, da non apparire suscettibile di assumere un contenuto autonomamente espresso dalle norme oggetto del quesito referendario» (sent. n. 30/1997). Sicché il ricorso al referendum per abrogare il carattere militare del corpo appariva «inidoneo ed incongruo rispetto al fine dichiarato». Ciò cambiava la natura stessa del mezzo, che appariva «un referendum di indirizzo, non riconducibile al carattere necessariamente abrogativo dell'istituto descritto dall'art. 75 della Costituzione». Anche in questa circostanza, come nel caso del quesito sulla Cigs, la Corte costituzionale ha passato in rassegna una serie di disposizioni normative, non ricomprese nel quesito, che avrebbero dimostrato l'assenza di nesso teleologico rispetto al risultato perseguito dai promotori.

Evidenti i collegamenti tra questo tipo di valutazione e quelle concernenti la cd. completezza del quesito. Ciò che non è sempre chiaro, nella giurisprudenza, è se il difetto di idoneità dipenda (solo) dallo specifico ritaglio operato in concreto o sia invece un limite intrinseco del referendum, un'incompetenza assoluta, in certi casi, a raggiungere determinati obiettivi politico-legislativi<sup>25</sup>.

L'idoneità allo scopo è un criterio ricorrente. L'incongruenza tra domanda e fine politico si risolve in una «falsa alternativa». Così, nel caso del

<sup>24</sup> La sent. n. 29/1981 dichiarava l'inammissibilità per eterogeneità della domanda, senza peraltro diffondersi su altre eventuali ragioni ostative al voto.

<sup>25</sup> Nella sent. n. 30/1997, il carattere militare della GdF era qualificato «un vero e proprio modo di essere di questo ramo dell'amministrazione dello Stato, non suscettibile di essere eliminato mediante la mera abrogazione delle norme che sanciscono l'appartenenza del corpo alle Forze armate e gli attribuiscono la funzione di "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari". In quella successiva, che decide sulla riproposizione di un quesito sostanzialmente identico, si dice, ancora più nettamente, che «lo strumento referendario si presenta inidoneo a raggiungere l'obiettivo della sua smilitarizzazione»: sent. n. 35/2000.

*referendum* diretto ad abolire l'esclusiva dell'Inail in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, perché il quesito non permetteva di «conseguire realmente l'obiettivo annunciato – di assicurare, cioè, un diverso sistema pluralistico compatibile con i principi della permanente e generalizzata soddisfazione dei diritti garantiti in modo indefettibile dalla Costituzione». Anzi, l'abrogazione parziale pareva del tutto incongrua al fine, che, invece, avrebbe richiesto «una complessa operazione legislativa di trasformazione di tale assetto» (sent. n. 36/2000). Ancora: il *referendum* sull'abbreviamento dei termini dei processi civile e penale, la cui domanda disattendeva proprio «lo scopo, dichiarato dai promotori del *referendum* nella memoria illustrativa, di conseguire l'accelerazione dei procedimenti, imponendo anche al giudice il rigoroso rispetto dei nuovi termini processuali perentori...» (sent. n. 40/2000); o quello, presentato per ben due volte, diretto ad abolire l'obbligatoria iscrizione al Servizio sanitario nazionale con possibilità per l'assistito di scegliere anche una assicurazione privata, riconosciuto «completamente infruttuoso», perché «la richiesta di *referendum* non [era] idonea ad incorporare il quesito referendario prefigurato dai proponenti» e, inoltre, perché «in assenza di un significativo contenuto abrogativo – non essendo tale la soppressione di disposizioni e di frammenti di disposizione cui non consegua alcun utile risultato, né tantomeno il risultato prefigurato dai promotori quale si desume, tra l'altro, dalla denominazione del *referendum* – si [sarebbe attribuito] al quesito referendario in esame una funzione esclusivamente propositiva»<sup>26</sup>.

Se nei casi precedenti il fine *politico* rappresenta il parametro di valutazione dell'idoneità della domanda, nel precedente che ammette al voto il *referendum* sulla separazione delle carriere dei magistrati la Corte costituzionale sterilizza la portata introduttiva ricollegabile alla volontà dei promotori attraverso la piena valorizzazione del risultato che discende in maniera *oggettiva* dai disposti del quesito. Anche se il motivo dell'iniziativa referendaria era quello di arrivare alla «separazione delle carriere giudicante e requirente», come pure veniva cristallizzato nella denominazione apposta dall'Ufficio centrale per il *referendum*, l'esame *oggettivo* del quesito permetteva di limitarne la portata abrogativa alla disciplina sui passaggi tra una funzione giudiziaria e l'altra. L'aspetto interessante è stato sottolineare che una piena separazione delle carriere dei magistrati addetti alle funzioni giudicanti e requirenti sarebbe stata operazione non realizzabile col quesito referendario proposto, ma, piuttosto, un obiettivo che avrebbe richiesto «una nuova organica disciplina, suscettibile di essere introdotta solo attraverso una complessa operazione

<sup>26</sup> Corte cost. sent. n. 43/2000 e, prima, sent. n. 39/1997, che riscontra come la richiesta di *referendum* non fosse «idonea ad incorporare il quesito prefigurato dai proponenti e non [garantisce] all'elettore la possibilità di una scelta che consegua gli effetti che si annunciano».

legislativa, e non attraverso la semplice abrogazione di alcune disposizioni vigenti.» (sent. n. 37/2000)<sup>27</sup>.

Il requisito dell'idoneità allo scopo, nel legittimare interventi di tipo manipolativo, non permette di stabilire con sicurezza i confini stessi del ritaglio costituzionalmente ammissibile, perché l'individuazione dell'elemento determinante del giudizio, ossia lo scopo in vista del quale apprezzare la domanda, dipende, talora da elementi *soggettivi* (i motivi o l'*intentio* dei proponenti o il *sensus commune* desunto dal contesto politico istituzionale)<sup>28</sup>, talora da dati *oggettivi* (i disposti inseriti nel quesito e il fine oggettivato nella domanda). Questa incertezza non può non riversarsi sulle tecniche di composizione dei quesiti e sulle motivazioni dirette a sostenerne le ragioni in sede di controllo.

## 7. (SEGUE): E) LA COSTRUZIONE DI UNA REGOLA NUOVA

Il quinto elemento dell'ipotesi referendaria manipolativa si rinviene quando il ritaglio è diretto a costruire una *nuova statuizione*. La *novità* è, sia pure nella genericità dell'espressione (che tuttavia è possibile precisare), il requisito che dovrebbe connotare il tipo «*referendum* propositivo» (o «innovativo» o «introduttivo» secondo l'uso linguistico fatto nelle pronunce).

Il *leading case* è il quesito volto a *ridurre* la pubblicità nelle reti della Rai (sent. n. 36/1997)<sup>29</sup>. Ritagliando alcune parole dal corpo della disposizione sui tempi di emissioni delle *reclame*, i promotori costruivano una nuova disciplina, contenente una riduzione pubblicitaria, mediante la saldatura di frammenti testuali residuali. Il *testo* su cui si appuntava l'ablazione, in buona sostanza, funzionava da *giacimento lessicale* dal quale trarre i segni necessari a costruire una disposizione positiva sintatticamente e giuridicamente significativa<sup>30</sup>. In tale modo, tuttavia, si realizzava «non una proposta refe-

<sup>27</sup> Nella sent. n. 44/2003 che ammette il *referendum* per abolire la servitù coattiva sui fondi privati per la collocazione degli elettrodotti, si valorizza l'oggetto rispetto all'*intentio* desunto dalla proposta di denominazione che, invece, l'Ucr ha ridotto alla sostanza della domanda, permettendo l'esito positivo del giudizio della Corte costituzionale.

<sup>28</sup> Come nella sent. 63/1990 in materia di caccia.

<sup>29</sup> L'obiettivo del comitato radicale era «ridurre al massimo» l'emissione pubblicitaria della Rai, favorendo il «deflusso di una larga quantità di risorse private dal sistema di finanziamento pubblicitario della concessione pubblica verso l'iniziativa commerciale privata e verso l'editoria in genere», alimentando la Rai mediante il *canone* ritenuto più coerente con la sua «missione pubblica». Questo scopo *ridotto* avrebbe dovuto permettere di superare il giudizio di ammissibilità, rispetto alla richiesta precedente, che voleva vietare *in toto* la pubblicità (cfr. sent. n. 1/1995, in cui rileva l'inidoneità allo scopo della domanda, *supra* paragrafo n. 6).

<sup>30</sup> Il quesito proponeva la seguente ablazione: «La trasmissione dei messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il [4% dell'orario settimanale di programmazione e il 12% di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al] 2% nel corso di un'ora [, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva].»; il risultato era la previsione del tetto al 2% orario utilizzando, però, parte dalla diversa disposizione sull'eventuale eccedenza oraria, destinata a regolare il rientro nei parametri stabiliti in via esclusiva dalla disposizione precedente.

rendaria puramente ablativa, bensì innovativa e sostitutiva di norme». Anche se attraverso il *taglia e cuci* si determinava una «riduzione quantitativa» del contenuto dispositivo vigente (in linea con l'*intentio*), ciò non integrava «un'ablazione pura e semplice», dato che la nuova norma «non deriva(va) dalla fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento, bensì dalla particolare tecnica di ritaglio adottata». In definitiva, emergeva il «carattere propositivo della domanda popolare, che «fuoriesc[iva] dallo schema tipo dell'abrogazione «parziale», proprio perché non si propone[va] tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma (...) piuttosto una nuova norma direttamente costruita» (p.n. 4 diritto).

Solo in parte questa decisione fa propria un'autorevole tesi dottrinale, secondo cui il limite dell'abrogazione parziale e manipolativa andrebbe trovato distinguendo tra il «disporre in positivo una nuova e per l'innanzi inesistente disciplina» e la ben diversa ipotesi di «rendere possibile l'estensione di una disciplina già vigente» (Modugno 1981, 2090), mantenendo, detto altrimenti, il *novum* derivante dall'ablazione popolare all'interno di «scelte già operate dal legislatore, anche se destinate ad assumere forme e dimensioni assai diverse da quelle originariamente previste dalla legislazione incisa dal voto popolare» (Paladin 1998, 22)<sup>31</sup>.

Nella *sentenza Capotosti* sulla pubblicità della Rai la nuova disposizione normativa non consisteva nell'estensione di una regola in sé e per sé preesistente e applicabile sulla base della legislazione interessata dall'abrogazione referendaria, ma il risultato di una costruzione *artificiosa* operata attraverso il ritaglio di frammenti di testo. Si possono cogliere alcuni punti di contatto con i criteri precedenti: pretendere l'estensione di una regola preesistente o evocare l'autointegrazione è una specificazione del nesso di consequenzialità o dell'esito coerentemente lineare che deve sussistere tra oggetto e scopo della domanda. Così come questo divieto di costruire *nuove* norme, incarna una sorta di incompetenza *assoluta* del mezzo referendario a raggiungere lo scopo per cui l'istituto stesso è costituzionalmente previsto.

L'indirizzo inaugurato nella sent. n. 36/1997 è stato seguito sia per ammettere sia per respingere richieste a seconda che la manipolazione si fosse mantenuta entro i confini della *novità* li tracciati<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> LA. riteneva che in questi termini non si fosse registrato «nessun caso, o forse nessun caso, di vero e proprio superamento del limite in questione», citando le decisioni che avevano ammesso i controversi *referendum* sull'aborto, l'estensione ai comuni più grandi del sistema elettorale maggioritario previsto per i più piccoli e, soprattutto, il quesito sulla legge elettorale del Senato che aveva segnato il passaggio dalla formula proporzionale ad una prevalentemente maggioritaria.

<sup>32</sup> Tra i casi di ammissibilità possono indicarsi i *referendum* sulla separazione delle carriere dei magistrati (sent. n. 37/2000), sulla formula elettorale per il Consiglio superiore della magistratura (sent. n. 34/2000), sulla fecondazione eterologa (sent. n. 49/2005), sulle tariffe del sistema idrico (sent. n. 26/2011), sulle cd. trivelle (sent. n. 17/2016); tra le decisioni di inammissibilità, si ricordano

In tre circostanze si colgono sfumature significative che marcano le distanze rispetto al *leading case*. Nel quesito in materia di sicurezza alimentare, diretto a introdurre un «divieto generalizzato di residui di prodotti tossici negli alimenti», non ci si limitava col *referendum* a vietare l'uso dei pesticidi in agricoltura<sup>33</sup>, ma si giungeva a porre una nuova fattispecie (con correlative conseguenze innovative sulle procedure autorizzatorie e sulle sanzioni penali), poggiante su un concetto, come quello di «residui di prodotti tossici per l'uomo», ritenuto «espressione tanto generica da riferirsi ad una serie indeterminata di sostanze, identificate esclusivamente per la loro potenziale tossicità». In definitiva, l'effetto manipolativo aveva un esito propositivo diretto a costruire una norma *non solo nuova*, ma *anche* del tutto *indeterminata* nel significato e nelle conseguenze giuridiche (sent. n. 46/2003).

Seconda puntualizzazione: se nella sent. n. 36/1997 il riferimento è (solo) a nuove norme *non preesistenti* è solo con l'inammissibilità del *referendum Morrone*, diretto all'abrogazione della legge elettorale n. 270/2005 con l'obiettivo di *ripristinare* le cd. leggi Mattarella del 1993, che si chiarisce come il *referendum* parziale si trasforma in una domanda propositiva inammissibile allorché attraverso il ritaglio si pretende di ottenere la *reviviscenza* di disposizioni non vigenti (sent. n. 13/2012). Non solo viene esclusa questa possibilità<sup>34</sup>, ma si riconosce apertamente che l'eventuale esito positivo della consultazione non avrebbe prodotto «alcuna «ricomposizione» della normativa di risulta, perché la lacuna legislativa (avrebbe dovuto) essere colmata mediante il ricorso a una disciplina né compresente né co-vigente con quella oggetto del *referendum*». Per la Corte, infatti, «l'abrogazione referendaria non avrebbe l'effetto [voluta nel quesito *totale*] di ripristinare automaticamente una legislazione non più in vigore, che ha già definitivamente esaurito i propri effetti» (p.n. 5.2. diritto). Il quesito *totale*, dunque, fuoriusciva dal «carattere esclusivamente abrogativo», perché la «finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto»; mentre l'ipotesi della *reviviscenza* sarebbe stata il risultato «di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale», che avrebbe trasformato il *referendum*

i *referendum* sui termini massimi di custodia cautelare (sent. n. 50/2000), sulla responsabilità civile dei magistrati (sent. n. 38/2000), sugli inceneritori dei rifiuti speciali (sent. n. 43/2003), sui residui tossici utilizzati nelle sostanze alimentari (sent. n. 46/2003), sul ripristino della legge elettorale mista incentrata su collegi uninominali e quota proporzionale (sent. n. 13/2012), sul riordino della geografia giudiziaria dei tribunali ordinari (sent. n. 5/2015), sull'estensione della tutela reale a tutte le imprese o le organizzazioni datoriali con più di cinque dipendenti (sent. n. 26/2017).

<sup>33</sup> Come in una precedente, analoga richiesta, ritenuta ammissibile con sent. n. 64/1990.

<sup>34</sup> Ipotesi che presupporrebbe – secondo i giudici costituzionali – 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», 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».

in uno strumento «approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo»». Siamo al cospetto di una domanda popolare qualificata come avente «natura deliberativa», che non mira alla demolizione ma alla «sostituzione di una legislazione elettorale con un'altra», che vorrebbe «introdurre – senza peraltro indicarlo in modo esplicito – un dato sistema elettorale, tra i tanti possibili, per di più complesso e frutto di ibridazione tra sistemi diversi» (p.n. 5.3. diritto). Da questa giurisprudenza si desume che la norma che può estendere il suo campo di applicazione deve esistere in un testo e essere *vigente*<sup>35</sup>.

Terza puntualizzazione. Il *referendum* sul cd. *jobs act* – avente ad oggetto l'abrogazione della nuova disciplina dei licenziamenti illegittimi con l'effetto di estendere la tutela reale a tutti i datori di lavoro che avessero alle proprie dipendenze *più di cinque* lavoratori, applicando, in questo modo, a tutte le imprese o le organizzazioni datoriali la disciplina prevista solo per l'impresa agricola – è stato dichiarato inammissibile per due motivi: in quanto *propositivo* e in quanto *eterogeneo*. La decisione, in relazione al primo punto – l'unico che qui ci interessa – si colloca nell'orizzonte della sent. n. 36/1997: riconosce l'ammissibilità di quesiti parziali e manipolativi, ma non la manipolazione che prelude alla creazione di «un assetto normativo sostanzialmente nuovo». Il punto che marca il passo rispetto a quel precedente – una differenza *decisiva* proprio perché ha permesso di superare i rilievi contenuti nella memoria difensiva – era il fatto che l'estensione della disposizione sui cinque dipendenti che residuava nella normativa di risulta – e che, senza ulteriori motivi, avrebbe condotto all'ammissibilità della domanda – pur preesistente e *vigente non era una norma generale* rispetto alla disposizione oggetto di abrogazione ma una *norma speciale*, relativa allo statuto giuridico delle imprese agricole<sup>36</sup>. Il limite dei *cinque* dipendenti, è stato riservato dal legislatore all'impresa agricola «in virtù delle peculiarità in fatto e in diritto riconosciute a questa figura», e «non esprime pertanto una scelta legislativa potenzialmente idonea a regolare il limite minimo di applicazione della tutela reale relativo al datore di lavoro, qualora il legislatore non avesse optato per l'altro di quindici», essendo «un dato normativo previsto con tutt'altra finalità» (sent. 26/2017, p.n. 6 diritto). A differenza della proposta referendaria diretta ad abrogare qualsiasi limite dimensionale, generalizzando la tutela reale a tutte le imprese e le organizzazioni datoriali e che, proprio per questo motivo, aveva reso ammissibile il *referendum*

<sup>35</sup> Conferme nelle sentt. nn. 12/2014 sulla revisione della geografia giudiziaria, ritenuta inammissibile perché avente ad oggetto una legge necessaria il cui venir meno non sarebbe stato colmabile, come pretendevano i promotori, mediante reviviscenza delle norme previgenti; 5/2015 che dichiara inammissibili tre richieste dirette ad abolire le norme sulla soppressione di piccoli tribunali con l'obiettivo di far rivivere le relative istituzioni.

<sup>36</sup> Un precedente si ritrova in un *obiter dictum* della sent. n. 13/2012.

promosso qualche anno prima<sup>37</sup>, qui la norma, che si voleva introdurre, poteva dirsi «estranea al contesto normativo», i promotori avendo rinvenuto «nella disposizione un numero, il «cinque», legato alla figura dell'imprenditore agricolo» per convertirlo «nell'oggetto di una proposta al corpo elettorale di un nuovo e diverso assetto dimensionale della tutela reale». L'esito era *casuale*, determinato «grazie alla fortuita compresenza nella disposizione di indicazioni numeriche sfruttabili mediante il ritaglio».

In definitiva, la posizione di una *nuova statuizione* non è impedita al *referendum* neppure dalla giurisprudenza: il problema semmai è quello di stabilire i confini di quest'atto positivo. La giurisprudenza pare incentrare tutto sul tipo di ritaglio e sulle possibilità consentite dai testi vigenti. I limiti, in fondo, sono nelle stesse mani dei promotori: essi non possono costruire una nuova statuizione in maniera artificiosa, utilizzando i testi normativi come giacimenti lessicali per porre disposizioni prima inesistenti, senza ricorrere almeno ad una fattispecie rinvenibile nell'ordinamento giuridico vigente, ma neppure senza utilizzare quella fattispecie positiva trasformandone l'intima ragion d'essere (sostituendo una norma generale con una norma derogatrice o una norma speciale con altra norma speciale), senza compromettere, in ultima analisi, il valore della chiarezza e la «fondamentale coerenza del sistema» giuridico (Berti 1998, 33).

## 8. MORFOLOGIA DELLA MANIPOLAZIONE, TRA OGGETTO E OBIETTIVI

L'analisi dei sintomi dell'ipotesi referendaria manipolativa consente di evidenziarne alcune caratteristiche generali<sup>38</sup>. In *primis*, emerge quella che qui chiamo una *eccedenza di fine rispetto al mezzo*. La matrice razionalmente unitaria che consente la ricucitura dei frammenti oggetto del quesito, la completezza indenticata alla stregua della non contraddittorietà e della coerenza della domanda, il nesso di consequenzialità tra oggetto e fine, l'idoneità allo scopo perseguito, la volontà di stabilire nuovo diritto, indicano nel *principio-fine* il cuore della manipolazione. Manipolare significa essenzialmente *innovare* e non soltanto abrogare, introdurre una *nuova* norma, piuttosto che limitarsi a eliminare una norma vigente.

Questa eccedenza del fine rispetto al mezzo può essere declinata come segue. In qualsiasi *referendum* la domanda può essere scissa in due componenti

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 41/2003, cit., richiamata dal comitato promotore a sostegno della richiesta più recente.

<sup>38</sup> L'indagine ha privilegiato alcuni sintomi: la crucialità del principio-fine rispetto all'oggetto trova conferma anche in altre vicende, come la trasferibilità del quesito a seguito di innovazione legislativa *ante* consultazione (Corte cost. sent. n. 68/1978), i limiti della concentrazione delle richieste da parte dell'Ufficio centrale (esemplare il caso dell'aborto: ord. 15 dicembre 1980), il contenuto del *divieto di ripristino* delle norme abrogate gravante sul legislatore (Corte cost. sent. 199/2012).

complesse: l'*oggetto* e l'*obiettivo*. L'*oggetto* (*in senso largo*) comprende le disposizioni o i frammenti di norma inseriti nel quesito (*oggetto in senso stretto*) e l'*obiettivo* oggettivato nella domanda (il fine *in senso stretto*). L'*obiettivo* di un *referendum* non si riduce a quest'ultimo dato, perché comprende, in senso *largo*, il fine perseguito dai promotori (*intentio*) – rilevante ai fini del giudizio di ammissibilità e del dibattito pubblico<sup>39</sup> – e le conseguenze potenziali che il *referendum* determina nell'ordinamento giuridico e sul piano istituzionale. In un primo significato, dunque, l'eccedenza del fine rispetto al mezzo indica che il principio-fine contiene il principio-oggetto, perché l'innovazione normativa assorbe e sopravanza la mera abrogazione popolare di disposti. In una seconda accezione, il principio-fine permette di allargare il contenuto della domanda referendaria di là dell'*oggetto* in senso largo, perché i suoi confini vanno estesi, appunto, all'*intentio* e alle conseguenze ordinamentali e istituzionali.

In secondo luogo, nei quesiti manipolativi, il giudizio di ammissibilità si esprime più chiaramente con le caratteristiche di un sindacato di legittimità costituzionale secondo i canoni della ragionevolezza: verte, teleologicamente, sul rapporto tra il mezzo e il fine. L'analisi dei sintomi della manipolazione referendaria permette di isolare due situazioni generali.

(I) L'innovazione normativa irrelata alla manipolazione può consistere propriamente in: (Ia) un'*estensione di una norma preesistente e vigente* anche al caso la cui fattispecie legale è stata abrogata (è il caso normale); oppure (Ib) una posizione di *nuova norma*. In questa seconda circostanza, l'inammissibilità della *posizione* di questa nuova regola può rinvenirsi in due ipotesi: (Ib') quando la nuova norma è frutto di un ritaglio frammentario e della ricostruzione di un enunciato, utilizzando il giacimento lessicale rappresentato dal testo della legge incisa dal quesito; (Ib'') quando, per regolare *ex novo* la situazione rimasta priva di regola, per effetto dell'abrogazione, si ricorre ad un enunciato comunque esistente nel testo inciso dal quesito, che, tuttavia, prima dell'abrogazione, era previsto ad altro scopo o per altra fattispecie concreta.

(II) La giurisprudenza dimostra che il giudizio di ammissibilità-legittimità si attegga in due concorrenti varianti: (IIa) il controllo sui profili formali del quesito; (IIb) la valutazione dell'*obiettivo* nella sua accezione *più ampia*. La prima verifica, vertendo sul quesito e le sue conseguenze «oggettive», precede la seconda, sull'*obiettivo* in senso largo, ma non la esclude. Anche se appare logico ritenere che la Corte costituzionale radichi il suo giudizio (solo) sull'*oggetto* così come formalmente delimitato dal quesito, proprio per le caratteristiche innovative della manipolazione, non rimane estraneo il controllo sulle conse-

<sup>39</sup> Basti pensare al caso più eclatante, relativo al *referendum* sulla privatizzazione dei servizi idrici, in cui lo slogan aveva ad oggetto la protezione del bene comune dell'*acqua pubblica* (sent. n. 24/2011).

guenze materiali di un *referendum*. Problematico *nella prassi* può apparire il livello di approfondimento di quest'ultimo tipo di giudizio, che talora risulta superficiale, implicito o apodittico. A differenza dei casi in cui si rileva l'inefficienza del *referendum* a raggiungere determinati scopi, in cui il giudizio sul fine *ampio* della domanda viene in rilievo immediatamente, negli altri appare meno strutturato sul piano argomentativo il sindacato sul *principio-fine* rispetto a quello sul *principio-oggetto*. I *referendum* elettorali sono esemplari nel mostrare lo scarto tra le due situazioni<sup>40</sup>. In casi come questi, nonostante la stringatezza delle motivazioni, il giudice delle leggi non può non esercitare uno *strict scrutiny* sul principio-fine, sulla latitudine *istituzionale* degli effetti innovativi.

Le considerazioni che precedono permettono di spiegare quelle che altrimenti potrebbero apparire patenti contraddizioni: come quelle derivanti dalla comparazione del diverso esito dei due giudizi sull'estensione della tutela reale per i licenziamenti illegittimi: confrontando le sentt. nn. 41/2003 e 26/2017 si potrebbe sostenere, se ci si limitasse alla superficie, che nel primo caso la Corte costituzionale ha ammesso un quesito il cui esito era giuridicamente e politicamente più ampio di quello conseguente al secondo, poiché lì la reintegra riguardava qualsiasi organizzazione datoriale a prescindere dal numero dei prestatori di lavoro e qui, invece, solo quelle organizzazioni con più di cinque dipendenti. Il diverso esito del giudizio, però, è dipeso proprio dal rapporto che lega la valutazione sulla forma del quesito rispetto a quella sull'obiettivo del *referendum*. Se l'esito della prima verifica è negativo, non c'è bisogno di svolgere anche la seconda, perché il giudizio sull'oggetto in senso largo condiziona e assorbe il giudizio sull'obiettivo in senso largo.

## 9. SPUNTI PER UNA NUOVA E DIVERSA RICERCA SUL REFERENDUM

L'ipotesi referendaria manipolativa non costituisce una forma pura, ma si risolve in una variegata tipologia di interventi di ritaglio su testi giuridico-normativi: in estrema sintesi, si tratta di un'abrogazione *parziale* con effetto innovativo, ossia *propositivo di nuovo diritto*. I casi possono essere individuati

<sup>40</sup> Nei quesiti elettorali giudicati ammissibili, anche se la manipolazione operava su fattispecie previste dal diritto vigente, lo scopo poteva arrivare a significative trasformazioni. Dal proporzionale al maggioritario del *referendum Segni-Barbera* del 1993, che, per Mezzanotte 1993, 9, aveva «i caratteri che la storia ci ha insegnato essere propri delle manifestazioni di potere costituente»; dal governo di coalizione al governo bipartitico del *referendum Guzzetta* del 2008, che, per Elia 2007, 26, avrebbe determinato «un cambiamento di sistema». Posizioni più misurate, riguardo al primo, in Paladini 1998, 23. Situazioni analoghe possono trovarsi anche in altre materie: basti ricordare il *referendum* radicale sull'aborto, il cui obiettivo era – abolendo limiti e divieti – la sostanziale liberalizzazione della scelta della donna; o quello sull'obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio, che voleva riconoscere pienamente un diritto soggettivo, anche se l'ammissibilità veniva pronunciata «indipendentemente da ogni valutazione circa le conseguenze dell'eventuale approvazione popolare della domanda referendaria in questione e circa il possibile mutamento di qualificazione giuridica della pretesa dell'obiettore di coscienza» (sent. n. 31/1997).

a seconda che l'oggetto della domanda verta su: (a) disposizioni o enunciati dotati di significato linguistico e giuridico; (b) disposizioni o enunciati dotati di significato giuridico ma privi di senso sul piano linguistico; (c) frammenti di disposizioni o enunciati privi di qualsiasi significato (e giuridico e linguistico), potendo riguardare isolate parole, numeri, segni d'interpunzione, ecc.<sup>41</sup> Essenziale connotato è che l'oggetto è un mezzo, perché ciò che qualifica la manipolazione è il fine (nel senso più largo di cui si è detto), cui il ritaglio e la cucitura sono orientati.<sup>42</sup>

È questa solo una caratteristica dell'ipotesi referendaria manipolativa? In realtà, il rilievo costituzionale della normativa di risulta e del risultato *in senso largo* dell'iniziativa non riguarda solo quesiti manipolativi<sup>43</sup>, ma, in concreto, incombe su *qualsiasi referendum* abrogativo. Se il giudizio di ammissibilità è, sia pure *sui generis*, un giudizio preventivo di ragionevolezza, la Corte costituzionale deve valutare sempre il *principio-fine* rilevante per il diritto costituzionale vivente. Perde consistenza, allora, la pur sottile distinzione tra abrogazione *di disposizione* e abrogazione *frammentaria* (Dogliani 1998, 200), o tra abrogazione-*cancellazione* e abrogazione-*riscrittura* (Luciani 1998, 86), per stabilire i limiti al *referendum* manipolativo, a seconda che l'effetto derivi dall'oggetto dell'abrogazione o dalla normativa di risulta, in termini di *naturale* autointegrazione, o di forzosa eterointegrazione. Nella migliore delle ipotesi, infatti, tanto l'oggetto quanto le norme residue contribuiscono a determinare il *risultato* dell'abrogazione, l'innovazione, il nuovo diritto prodotto dalla manipolazione. Non è l'intensità dell'incisione, posto che una *riscrittura* è sempre presente nell'abrogazione, ma il principio-fine che rileva dal punto di vista costituzionale.

La validità di questo ragionamento trova conferma in ciò, che il risultato complessivo è decisivo anche per i *referendum* il cui oggetto sono discipline organiche (inserite, in genere, in unitari testi normativi), che la dottrina, in modo impreciso, qualifica come *referendum totali*. Nei *referendum* sul divorzio, sull'ordine pubblico o sulla procreazione medicalmente assistita, il controllo non si è risolto solo nella verifica dell'esistenza di limiti espressi, ma si è spinto sino a sondare la tenuta, di fronte ai principi costituzionali, delle conseguenze derivanti all'esito positivo della consultazione.<sup>44</sup> Anche qui,

<sup>41</sup> La tesi opposta che lega anche il quesito parziale a disposizioni significanti è, ad es., in Chiola 1985, 154; Luciani 2005, 635.

<sup>42</sup> Un'opinione critica della tendenza teleologica nella giurisprudenza è di Pertici 2010, 180.

<sup>43</sup> E non solo quelli in materia elettorale, per i quali è necessario il nesso di consequenzialità; basti pensare ai quesiti sulla Cigs, sulla buona scuola (non arrivato al deposito delle firme), sul *jobs act*: per *qualsiasi* quesito parziale la normativa di risulta *deve*, come si dice, *funzionare*.

<sup>44</sup> L'indagine sulle richieste aventi ad oggetto *interi* testi legislativi dimostra chiaramente che, nella maggior parte dei casi, la Corte costituzionale ha ammesso o respinto in ragione dell'omogeneità della domanda *teleologicamente* intesa: l'esistenza di un *comune principio* ha permesso il via libera ai

dunque, non è tanto il *vuoto* l'oggetto dell'indagine (*vuoto* che, infatti, basterebbe a una concezione *formale* del *referendum* abrogativo), ma esattamente la *situazione nuova* che deriva per effetto del venir meno della disciplina oggetto di abrogazione *totale*. Il problema del *vuoto* per la Corte è, piuttosto quello di uno *spazio da riempire* in modo *compatibile* alla Costituzione.<sup>45</sup> Lo stesso esito *negativo* di una domanda popolare ha un valore costituzionale innegabile: le conseguenze, infatti, sono non meramente conservative o stabilizzatrici ma, addirittura, rafforzative della forza materiale ovvero della «legittimazione» delle leggi confermate dal corpo elettorale (Mezzanotte 1993, 5). La vicenda dei *referendum costituzionali* del 2006 e del 2016 ha ampiamente avvalorato questa opinione.

L'analisi sul rilievo del principio-fine contribuisce a chiarire, altresì, l'annosa questione circa la *natura* dell'abrogazione, della quale quella referendaria è un tipo. Dal discorso svolto, possono trarsi molti argomenti a sostegno della tesi (Sorrentino 1972, 3; Id. 1998, 187 ss.) che vede nell'abrogazione un fenomeno che opera (sempre) su *norme*, e non semplicemente su enunciati normativi (disposizioni). La questione circa la natura dell'effetto abrogativo, se *istantaneo* o *dinamico*, nonostante le incertezze della giurisprudenza in materia di reviviscenza, andrebbe sciolto decisamente a favore della seconda soluzione (Morrone 2012, 121). Le conseguenze giuridiche dell'abrogazione, qualunque sia la fonte che la determina, vanno individuate sul piano normativo, attengono al processo di formazione del diritto vivente: dipendono, in definitiva, dalla comunità degli interpreti e dal contesto.

La manipolazione porta allo scoperto la capacità innovativa del *referendum* popolare. Il risultato più evidente è aver dimostrato che, attraverso il ritaglio normativo, si disvela la capacità del *referendum* di essere strumento per assumere, col voto popolare, decisioni potenzialmente *costitutive di regole*. Questo effetto, tuttavia, non è esclusivo: il *referendum* popolare è sempre un mezzo per scrivere nuove regole (le differenze tra tipi di *referendum* riguardano la natura delle nuove regole: giuridiche, politiche, ecc.; ma, resta il fatto, che una regola nuova e diversa può essere posta e viene posta).

quesiti sulla cd. legge Reale (sent. n. 18/1978) e sulla cd. legge Cossiga in materia di ordine pubblico (il titolo delle leggi veniva indicato come spia dell'univocità nonostante la pluralità degli oggetti), sul Ministero delle partecipazioni statali (sent. n. 27/1993), sul Ministero del turismo (sent. n. 35/1993); l'inammissibilità dei referendum per l'abolizione del Ministero della Salute (sent. n. 34/1993), del Pubblico registro automobilistico (sent. n. 42/1997), del t.u. immigrazione (sent. 31/2000), delle trattative sindacali (sent. n. 47/2000) è stata determinata dalla contraddittorietà tra fine (in senso ampio) e oggetto della domanda, che non conteneva (tutti) i riferimenti normativi necessari per raggiungerlo. Tutto ciò non toglie rilievo alle critiche di chi ritiene, a differenza della Corte, necessariamente ammissibile un referendum totale (Pugiotto 2005, 610).

<sup>45</sup> Nella sent. n. 63/1990, sui due quesiti in materia di caccia, si afferma che per effetto dell'abrogazione non si determina un mero vuoto che non debba essere riempito con i principi dell'ordinamento vigente, perché «non è giammai configurabile un *vuoto di principi*, potendo sempre sopperire il meccanismo di autointegrazione del sistema secondo l'art. 12 delle Preleggi».

Tra quesito manipolativo e non manipolativo (nelle limitatissime ipotesi in cui quest'ultimo è configurabile) v'è uno scarto *quantitativo*: l'uno manifesta *direttamente* una nuova regola, l'altro la lascia intravedere mediatamente. Neppure il quesito manipolativo esaurisce i suoi effetti nella regola visibile. V'è un'eccedenza di contenuto innovativo che resta inespressa e non manifesta, ma che si produce in concreto. La confezione del quesito e ciò che direttamente ne consegue sul piano delle norme preesistenti è *solo una parte* di un fenomeno più complesso. V'è, infatti, anche una parte sommersa che, come per un *iceberg*, è quella maggiore e più problematica. Il *referendum* manipolativo ha, comunque, un significato proprio: veicolare direttamente una regola giuridica determinata, individuabile proprio attraverso la *ri-scrittura* di enunciati normativi interessati dal bisturi abrogativo.

La tecnica del ritaglio manipolativo svolge una duplice funzione: (1) esplicita l'esito normativo della domanda (con un *surplus* di chiarezza proprio per la determinazione in positivo della regola residuale); (2) ne delimita giuridicamente la forza politica (senza contenerla totalmente). *Giuridicità* e *politicità* sono consustanziali alla decisione referendaria: attraverso il ritaglio, la portata politica di un quesito manipolativo nasce circoscritta. Per cui, la discussione intorno al significato di una decisione popolare diretta, nei quesiti manipolativi, può svolgersi entro confini definiti, mai completamente slegata da ogni ancoraggio positivo.

In definitiva, lungi dal risolversi in un atto che opera solo sul piano formale, riconducibile alla categoria delle fonti del diritto, avente natura meramente negativa, recante un'alternativa dilemmatica secca tra il mantenere o l'eliminare una regola giuridica preesistente, il *referendum* è esercizio di un *potere di decisione costituzionale su regole che si vogliono introdurre*. La promozione di un *referendum* svolge una funzione discorsiva: immette *issues* che la comunità degli interpreti è chiamata a valutare, ossia accettare, modificare, respingere *dialogicamente*.

Alla Corte costituzionale, anche se ha un ruolo privilegiato, non può che spettare una funzione sussidiaria, di estremo presidio dei valori costituzionali di fronte a domande popolari palesemente irragionevoli (Paladin 1998, 13), senza arrivare a sostituirsi alla comunità degli interpreti (spesso, anzi, la Corte mostra di mettersi in dialogo con quella comunità), svolgendo un'inaccettabile «pedagogia democratica» (Silvestri 1998, 237). Il giudizio di ammissibilità deve essere guidato dal valore che va costituzionalmente riconosciuto al *referendum* popolare<sup>46</sup>: attraverso una consultazione popolare diretta si esercita un *diritto costituzionale di partecipazione politica*, un diritto soggettivo ad esercizio collettivo, un diritto che trae linfa direttamente dal principio democratico, che permette al popolo, come

<sup>46</sup> Sono note le tesi sul «plusvalore democratico» (Böckenförde 1985, 234) o sulle «virtualità espansive» (Panunzio 1998, 176) o sul potenziale «costituente» (Mezzanotte 1993, 9) del *referendum*: queste opinioni, anche per non rendere la «superiorità» del *referendum* una «mina vagante» (Elia 1998, 262), andrebbero precisate secondo la tesi indicata nel testo.

corpo elettorale, di concretizzare la sovranità. La selezione dei valori, decisivi nel bilanciamento svolto dai giudici in sede di controllo, deve tenere conto degli orientamenti emergenti nella comunità politica. Interpretazioni generalmente condivise o consolidate dovrebbero condurre a decisioni a rime obbligate, sia nel senso dell'ammissibilità, sia in quello dell'inammissibilità. Sono i casi dubbi i più problematici. Per evitare un'incontrollata libertà di giudizio, però, dal giudice delle leggi andrebbe qui applicato un criterio analogo a quello che segue nelle controversie sui diritti fondamentali: il criterio di massima espansione delle domande di libertà, con conseguente residualità di letture restrittive.

Diritto fra diritti, anzi diritto assistito da una speciale protezione, proprio perché concreta epifania della sovranità popolare, anche il diritto al *referendum* entra nel bilanciamento paritario. Anche in questo caso occorre individuare e contrastare situazioni di abuso del diritto. L'incidenza su valori costituzionali materiali non può, però, costituire un limite *a priori*, ma implicare la necessità di una ponderazione.

Mai istituito ha conosciuto uno scarto così rilevante tra diritto, concezioni e concreta manifestazione. Pensato come *strumento per ripristinare il raccordo tra volontà del Parlamento e volontà popolare*, il *referendum* ha espresso in concreto natura di mezzo di *decisione politico-legislativa, concorrente e, in misura maggiore nella crisi della politica, sostitutiva delle istituzioni di governo*, con forza positiva non predeterminata o predeterminabile<sup>47</sup>, potendo esprimere, per il collegamento al principio di sovranità popolare, persino bagliori di potere costituente. I problemi di diritto costituzionale, più che attraverso dommatiche *astratte*, volte a collocare il *referendum* entro schemi formali in cui a fatica è riconducibile, per le sue caratteristiche poliedriche e sfuggenti, possono essere affrontati meglio mediante una teoretica che contemperi l'eccedenza di contenuto materiale, propria di qualsiasi *referendum*, con le coordinate del sistema costituzionale, in ordine ai valori fondamentali, alla forma di governo, alle dinamiche del sistema politico.

## BIBLIOGRAFIA

Baldassarre, A. (1992), *Referendum e legislazione*, in Luciani, M. e Volpi, M. (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, Laterza, pp. 32 ss.

Baldini, V. (1996), *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli, Jovene.

Barbera, A. e Morrone, A. (2003), *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino.

<sup>47</sup> Non riesce a contenerla neppure la tesi sulla natura di «strumento speciale di definizione dell'indirizzo politico» del procedimento referendario rispetto a quella generale del procedimento legislativo (Mangia 1995, 473): se si assume la natura di atto di indirizzo politico risulta arduo costringerne le manifestazioni entro categorie formali proprie della teoria delle fonti (gerarchia, specialità, ecc.).

Bartole, S. (1998), *Della elaboratezza dei quesiti ai referendum manipolativi, e ritorno*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 95 ss.

Berti, G. (1998), *Abuso del referendum e tutela della funzione parlamentare*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 31 ss.

Böckenförde, E.W. (1985), *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, pp. 227 ss.

Brunelli, G. (1999), *Quesito manipolativo e statuto peculiare dei referendum elettorali*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori?*, Torino, Giappichelli, pp. 33 ss.

Caravita, B. (1998), *I referendum: minaccia o risorsa democratica?*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 151 ss.

Chiola, C. (1985), *I nodi del referendum «parziale»*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, pp. 149 ss.

Crisafulli, V. (1978), *In tema di limiti al referendum*, in *Giur. cost.*, 1, pp. 51 ss.

Crisafulli, V. (1984), *Non convince l'Ufficio centrale per il referendum*, in *Giur. cost.*, 1, pp. 2259 ss.

Dogliani, M. (1998), *Intervento*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 197 ss.

Elia, L. (1998), *Una chiosa sui meriti del referendum italiano*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 259 ss.

Elia, L. (2007), *Intervento sul tema Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, in Astrid, *I referendum elettorali*, Firenze, Passigli, pp. 25 ss.

Luciani, M. (1998), *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 75 ss.

Luciani, M. (2005), *Art. 75*, in Branca, G. (a cura di), *Commentario della costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli.

Mangia, A. (1995), *Referendum «manipolativo» e vincolo al legislatore*, in *Dir. Pubbl.*, pp. 449 ss.

Mezzanotte, C. (1993), *Referendum e legislazione*, relazione al Convegno AIC su *Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena 3-4 novembre 1993, pp. 1 ss.

Mezzanotte, C. e Nania, R. (1981), *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, pp. 68 ss.

Modugno, F. (1981), *Rassegna critica delle sentenze sul referendum (anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)*, in *Giur. cost.*, pp. 2090 ss.

Modugno, F. e Carnevale, P. (1998), *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. n. 16 del 1978*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 45 ss.

Morrone, A. (1999), *La «legge vigente» e il sindacato dell'Ufficio Centrale per il referendum*, in *Quaderni costituzionali*, pp. 297 ss.

Morrone, A. (1999), *L'oggetto e il risultato dell'abrogazione referendaria ammissibile*, in Bin, R. (a cura di), *Elettori legislatori?*, Torino, Giappichelli, pp. 147 ss.

Morrone, A. (2000), *Riflessioni problematiche sulla «denominazione della richiesta di referendum»*, in *Giur. it.*, 8, pp. 1554 ss.

Morrone, A. (2001), *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè.

Morrone, A. (2012), *Abrogazione e «reviviscenza» nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, pp. 121 ss.

Paladin, L. (1996), *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino.

Paladin, L. (1998), *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 9 ss.

Panunzio, S. (1998), *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 169 ss.

Pertici, A. (2010), *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli.

Pizzorusso, A. (1998), *Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale ed ordinaria in tema di referendum abrogativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 113 ss.

Pugiotto, A. (2005), *È ancora ammissibile un referendum abrogativo totale?*, in Ainis, M. (a cura di), *I referendum sulla fecondazione assistita*, Milano, Giuffrè, 595 ss.

Silvestri, G. (1998), *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 229 ss.

Sorrentino, F. (1972), *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 3 ss.

Sorrentino, F. (1998), *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, pp. 187 ss.

**The Manipulative Referendum: to Abrogate in Order to Decide.** The essay discusses the function of abrogative referenda with specific reference to the practice of manipulating the norms that are the object of the referendum question. It is argued that the *manipulation* enhances the deliberative nature of the popular referendum as an instrument to introduce certain issues in the public debate.

*Keywords: Constitution, Referendum, Representation, Sources of Law, Sovereignty.*

ANDREA MORRONE è professore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bologna

3.2.5. RATTO TRABUCCO F., *L'iniziativa regionale per il referendum abrogativo nazionale: correttivo del parlamentarismo italiano?* in *ambientediritto.it*, 2021, fasc. 1

**ABSTRACT** [ITA]: Il contributo analizza il potere d'iniziativa referendaria consiliare regionale ai fini del referendum nazionale abrogativo, ex art. 75, Cost., in un quadro attuativo che denota ostacoli per la sua implementazione. Tuttavia, resta comprovato che, da un lato, si tratta di una titolarità sub-statale che trova rarissimi esempi nel quadro comparato, mentre dall'altro s'assiste in Italia ad una recente enfasi sull'utilizzo dell'istituto dopo le prime iniziative regionali degli anni Novanta del secolo scorso (referendum *upstream* del 2015 e richiesta manipolativa inammissibile per il *Rosatellum* del 2019). Altresì è esaminato il quesito circa la configurazione dell'istituto quale ipotesi correttiva del parlamentarismo che non appare peregrina a fronte di una sempre maggiore consapevolezza regionale d'incidere sulle logiche dell'indirizzo di governo nazionale attraverso il potere di richiesta del referendum abrogativo il cui esito approvativo appare potenzialmente capace di "sfiduciare" le politiche dell'esecutivo.

**ABSTRACT** [ENG]: *The article analyzes the regional council referendum initiative for the national abrogative referendum, ex art. 75, Const., in a framework that denotes obstacles to its implementation. However, it remains proven that, on the one hand, it is a sub-state entitlement that finds extremely rare examples in the comparative overview, while on the other hand we are witnessing in Italy a recent emphasis on the use of the institute after the first regional initiatives of the Nineties of the last Century (upstream referendum of 2015 and inadmissible manipulative request for the Rosatellum Act of 2019). It is also examines the question of configuration of the tool as a corrective hypothesis of parliamentarism which does not appear peculiar in the face of an ever greater regional awareness of possibility to influence the national government policy. Particularly, through the power to request the abrogative referendum whose approval outcome appears potentially as a vote of no confidence towards executive policies.*

**SOMMARIO: 1.** L'evoluzione storica dell'iniziativa referendaria regionale abrogativa nazionale. – **2.** L'iniziativa referendaria sub-statale a valenza nazionale nel quadro comparato. – **3.** L'iniziativa referendaria regionale abrogativa nazionale fra caratteri ed ostacoli. – **3.1.** *Segue:* l'area d'azione dell'iniziativa referendaria regionale. – **4.** I fattori comuni delle iniziative referendarie regionali a fini abrogativi nazionali. – **5.** Il caso del referendum abrogativo d'iniziativa regionale sulle cd. trivelle del 2016. – **6.** Il *referendum* abrogativo nazionale quale generale ipotesi correttiva del parlamentarismo? – **7.** La consapevolezza e capacità regionale d'incidere sulle logiche di Governo nazionale a mezzo *referendum* abrogativo.

## **1. L'evoluzione storica dell'iniziativa referendaria regionale abrogativa nazionale.**

Il presente contributo intende soffermarsi sulla peculiare titolarità riconosciuta per via costituzionale agli enti regionali italiani circa l'iniziativa degli organi consiliari ai fini dell'indizione del *referendum* nazionale abrogativo, ex art. 75, Cost. Da cui le correlate potenziali discendenti ricadute sulla stessa architettura costituzionale, ed ipoteticamente anche in punto di forma di governo, laddove tale potestà sia oggetto di ricorso sistematico e reiterato, anche sotto mera forma d'ipotesi d'avvio dell'iniziativa, come appare nell'ultimo quinquennio.

Al riguardo occorre anzitutto chiarire che il ricorso a tal potere d'iniziativa referendaria da parte delle assisi consiliari regionali, previsto dall'art. 29 della l. n. 352/1970, è stato una rarità nell'ampio panorama delle iniziative referendarie abrogative che hanno costellato il cinquantennio repubblicano in cui l'istituto ha operato. Occorre infatti considerare come *dies a quo* l'entrata in vigore della suddetta legge attuativa recante «Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo» – faticosamente varata dopo la rigida chiusura della classe politica<sup>1</sup> e la cd. convenzione antireferendaria<sup>2</sup> –, in sede di accordo politico per l'approvazione della contestuale l. n. 898/1970, cd. Fortuna-Baslini, in tema di scioglimento del matrimonio, *id est* divorzio. L'articolato, che s'è rivelato da subito

<sup>1</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (cur.), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, pp. 469-470.

<sup>2</sup> Cfr. E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Pol. dir.*, n. 5/1978, p. 519.

inadeguato<sup>3</sup> per l'evidente macchinosità procedurale referendaria, "inventa" anzitutto il discusso Ufficio centrale per il referendum presso la Suprema Corte di cassazione quale organo di natura neutrale titolato a sindacare la legittimità delle richieste referendarie nazionali<sup>4</sup>, senza possibilità alcuna d'impugnazione delle sue decisioni<sup>5</sup> salva revocazione<sup>6</sup>. La normativa disciplina nel dettaglio i procedimenti per i referendum nazionali abrogativi e costituzionali confermativi nonché per le consultazioni di creazione e fusione regionale e di variazione territoriale regionale per distacco-aggregazione comunale e provinciale, ex art. 132, Cost., che, pur con meri effetti consultivi locali, hanno rilevanza nazionale necessitando d'implementazione legislativa statale<sup>7</sup>. La legge referendaria, stante lacune ed aporie, non è rimasta indenne da generali critiche di costituzionalità<sup>8</sup>. Anzi, è stata oggetto d'espressi interventi ablativi della Consulta, con particolare riguardo a limiti ed oneri imposti ai promotori<sup>9</sup> ovvero al procedimento in sé, per finalità meramente dilatorie, se non del tutto impeditive<sup>10</sup>, della consultazione<sup>11</sup> e dei suoi effetti<sup>12</sup>. Per l'effetto la

<sup>3</sup> Cfr. A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale 1974-1999*, Roma-Bari, 1999, p. 61.

<sup>4</sup> Cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione*, Milano, 2000, pp. 10-14 e V. CRISAFULLI, *Non convince l'Ufficio Centrale per il Referendum*, in *Giur. cost.*, n. 10/1984, pp. 2259-2267.

<sup>5</sup> Cfr. G. COCOZZA, *Il difetto assoluto di giurisdizione con riferimento alle determinazioni dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Giustamm.it*, n. 7/2016, pp. 1-8 e F. RATTO TRABUCCO, *L'insindacabilità avanti al giudice amministrativo degli atti adottati dall'ufficio centrale per il referendum: tante incertezze per una comoda soluzione?*, in *Nuova rass. leg., dottr. e giur.*, n. 8/2008, pp. 944-956.

<sup>6</sup> Cfr. F. RATTO TRABUCCO, *L'ammissibilità del ricorso per revocazione per errore di fatto ex art. 395, n. 4, C.P.C., avverso i provvedimenti dell'ufficio centrale per il referendum*, in *Nuova rass. leg., dottr. e giur.*, n. 15/2009, pp. 1645-1655.

<sup>7</sup> Cfr. D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle Regioni nella Costituzione*, Napoli, 2014, pp. 188-206 e M. PEDRAZZA GORLERO, M. NICOLINI, *Il principio costituzionale del consent nella decisione delle variazioni territoriali degli enti intermedi*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 3/2010, pp. 1070-1106.

<sup>8</sup> Cfr. I. DE ANGELIS, *Ipotesi di illegittimità costituzionale della legge 25 maggio 1970 n. 352 sul referendum per violazione dell'art. 48, comma 2 della Costituzione*, in *Riv. amm. Rep. it.*, n. 12/1987, pp. 1057-1058.

<sup>9</sup> Corte cost., 10 novembre 2004, n. 334, per l'art. 42, comma 2, in punto di oneri deliberativi nonché, implicitamente, in forza dell'interpretazione dell'Ufficio centrale per il referendum, per l'art. 44, comma 3, circa l'area di votazione per i referendum di variazione territoriale regionale. Cfr. F. RATTO TRABUCCO, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza assoluta sugli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.*, in *Ist. fed.*, n. 6/2007, pp. 843-869.

<sup>10</sup> Corte cost., 17 maggio 1978, n. 68, per l'art. 39, in punto di sopravvenuta abrogazione della normativa con contestuale reviviscenza della medesima che impone per l'effetto il trasferimento del quesito. Cfr. G. FERRI, *Richiesta referendaria e nuova disciplina legislativa (a proposito dell'ordinanza con cui l'Ufficio Centrale per il Referendum ha disposto il "trasferimento" del quesito sul nucleare)*, in *Rass. parl.*, n. 3/2011, pp. 629-641 e A. MORRONE, *La "legge vigente" e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Quad. cost.*, n. 2/1999, pp. 297-357.

stessa Corte ha svolto un notevole ruolo di supplenza legislativa<sup>13</sup>, finendo così per accentuare le ambiguità dell'istituto referendario abrogativo laddove prodotto dalla cultura giuridica forgiata sul diritto statalistico di stampo tedesco già dominante in Costituente<sup>14</sup> e ben lontana dalla tradizione della democrazia pluralistica statunitense ovvero democratico-popolare elvetica<sup>15</sup>. Indi si può ancora dibattere se trattasi d'atto imputabile al solo popolo<sup>16</sup> ovvero manifestazione di volontà dello Stato<sup>17</sup>, di controllo<sup>18</sup> oppure di legislazione, assimilabile alla legislazione ordinaria<sup>19</sup> ovvero travalicante la stessa in forza del *surplus* di legittimazione<sup>20</sup>. Niente di quanto sancito all'art. 75, Cost., appare esaustivo, bensì necessita d'essere interpretato sin dall'applicazione della disposizione<sup>21</sup>: una norma compromissoria dal carattere incompleto a fattispecie aperta<sup>22</sup>, come del resto tipico di tutte le disposizioni costituzionali sulla forma di governo<sup>23</sup>, a fronte di un ruolo referendario nei rapporti politico-istituzionali ogni volta diverso<sup>24</sup> ed anche aprioristicamente imprevedibile.

È ampiamente noto come le prime consultazioni referendarie degli anni Settanta ed Ottanta sono state attivate esclusivamente da comitati promotori di cittadini

<sup>11</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *La richiesta di referendum abrogativo tra scioglimento delle Camere e tempestività del deposito*, in *Giur. cost.*, n. 5/1992, pp. 3587-3599 e M. LONGO, *Sull'interpretazione del secondo comma dell'art. 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352 sui referendum*, in *Giust. civ.*, n. 7-8/1972, pp. 110-113.

<sup>12</sup> Cfr. A. GELPI, *Circa l'art. 37 della legge 25 maggio 1970, n. 352*, in *L'amm. it.*, n. 4/1974, pp. 476-477.

<sup>13</sup> Cfr. M. VOLPI, *Una "storia infinita": l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, in *Pol. dir.*, n. 2/1992, p. 234-235.

<sup>14</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, n. 4/1991, pp. 639-658.

<sup>15</sup> Cfr. ID., *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, pp. 36-40.

<sup>16</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, pp. 229-230. *Contra*, G. AZZARITI, *Intervento*, in AA.VV., *Il referendum elettorale. Un dibattito «a caldo»*, in *Pol. dir.*, n. 2/1999, p. 277 ss.

<sup>17</sup> Cfr. D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 370 ss. e M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005, p. 610 ss.

<sup>18</sup> In tema, si vedano: S. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, p. 72 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il dettato costituzionale in tema di referendum, funzione e poteri della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Roma, 1978, p. 24 ss.; S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 319 ss.

<sup>19</sup> Cfr. C. CHIOLA, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in *Politica del diritto*, n. 3/1987, pp. 335-347 e F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, VI, Firenze, 1969, p. 71.

<sup>20</sup> Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, n. 2/1985, pp. 227-263.

<sup>21</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994, pp. 235-260.

<sup>22</sup> Cfr. A. MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999, p. 6 ss.

<sup>23</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, p. 80 ss. e L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 635 ss.

<sup>24</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, p. 29 ss.

elettori per la successiva raccolta delle prescritte cinquecentomila sottoscrizioni su quesiti altamente ideologici e divisivi (es. scioglimento del matrimonio, interruzione volontaria di gravidanza, ergastolo, ordine pubblico, etc.). Occorre infatti attendere oltre due decenni dal varo della legge attuativa per vedere integralmente implementato l'istituto referendario abrogativo con il debutto dell'iniziativa consiliare regionale, laddove solo nel settembre 1992 sono state depositate le prime cinque richieste referendarie abrogative nazionali su istanza di complessivi ben dodici Consigli regionali. Il frangente non era certo casuale a fronte del collasso della cd. prima Repubblica travolta dalle corrotte ed annessi scandali giudiziari e della veemente spinta autonomista del Nord Italia. Prova ne sia il fatto che, salvo la Basilicata, le delibere regionali provenivano tutte da Regioni centro-settentrionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto-Adige, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto) e, nel dettaglio, l'ente formale «promotore» del quesito, in qualità di primo soggetto deliberante<sup>25</sup>, radicava sempre fra le medesime (Lombardia, Trentino Alto-Adige [per tre quesiti] ed Umbria)<sup>26</sup>.

Si trattava a ben vedere d'iniziative regionali tutte anticentraliste volte a dilatare l'area di competenza regionale<sup>27</sup> con funzione di profonda contestazione del sistema politico<sup>28</sup> quali tese all'abolizione dei quattro Ministeri dell'agricoltura e delle foreste, dell'industria, commercio e artigianato, del turismo e dello spettacolo nonché della sanità, oltre ad un quinto quesito relativo alla soppressione di variegate funzioni amministrative statali. Orbene, i quesiti sui dicasteri dell'agricoltura<sup>29</sup> e del turismo<sup>30</sup> hanno passato indenni il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale e sono stati così le prime due consultazioni abrogative nella storia costituzionale italiana attivate su impulso regionale. Le stesse sono state oggetto anche d'ampia successiva approvazione popolare<sup>31</sup>, particolarmente per il pleonastico dicastero del turismo<sup>32</sup>

<sup>25</sup> Art. 10, comma 1, l. n. 352/1970. Cfr. A. LOIODICE, A. BRIGHINA, *Referendum*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, Roma, 1991, p. 9.

<sup>26</sup> I quesiti referendari depositati nel 1992 originavano da delibere di richiesta referendaria abrogativa promosse in tre casi dal Trentino Alto-Adige ed in un caso ciascuno dalla Lombardia (abolizione di funzioni amministrative statali) e dall'Umbria (abolizione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato).

<sup>27</sup> Cfr. G. GEMMA, *Soppressione di ministeri mediante referendum: la Corte apre, anzi spalanca le porte*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993, pp. 187-188.

<sup>28</sup> Cfr. B. CARAVITA, *I referendum del 1993 tra crisi del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giur. it.*, n. 12/1993, p. 562.

<sup>29</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 26. Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il futuro dell'agricoltura nel sistema amministrativo statale*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/1993, pp. 247-250.

<sup>30</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 35.

<sup>31</sup> Il quesito referendario sull'abolizione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste è stato approvato nella votazione del 18-19 aprile 1993 con il 70,23% di voti favorevoli a fronte del 76,89% di elettori votanti. Fonte: Ministero dell'Interno.

pur a fronte di nodi post-referendari relativi alla riorganizzazione amministrativa del settore<sup>33</sup>. I restanti quesiti sono invece incappati nella deficiente chiarezza ed omogeneità della domanda per le funzioni amministrative statali<sup>34</sup> ed il dicastero dell'industria<sup>35</sup> ovvero nell'assenza d'evidenza ed univocità del fine abrogativo per il dicastero della sanità<sup>36</sup>. Al riguardo non è mancata la critica per una certa incoerenza complessiva delle decisioni ovvero un mancato atteggiamento di *self-restraint* della Corte<sup>37</sup>, che potrebbe ricondursi anche a circostanze estranee e quindi extra-giuridiche allo scrutinio d'ammissibilità stante il peculiare frangente storico, fra cui forse anche la stessa nuova provenienza regionale dei quesiti a fronte di giudici costituzionali di nomina ed elezione centrali. In sede comparativa dei giudicati emergeva anche una "sospetta" mancata collegialità (ovvero scarso coordinamento)<sup>38</sup> circa l'esistenza d'ulteriori testi legislativi relativi a competenze dei dicasteri sopprimendi<sup>39</sup>. Tale causa d'inammissibilità era stata infatti evocata per il quesito relativo al Ministero dell'industria ma non anche nel caso del dicastero agricolo pur a fronte di un quadro normativo delle funzioni eccedente l'abrogazione richiesta. Il tutto per quanto le disposizioni escluse avrebbero con buona probabilità perduto efficacia in caso d'approvazione referendaria<sup>40</sup> come annotato anche in relazione ad altri casi di rigetto per la medesima motivazione<sup>41</sup> ovvero avrebbero potuto ritenersi sanabili ad opera dell'Ufficio centrale per il referendum in quanto meri difetti di formulazione dei quesiti<sup>42</sup>.

<sup>32</sup> Il quesito referendario sull'abolizione del Ministero del turismo e dello spettacolo è stato approvato nella votazione del 18-19 aprile 1993 con il 82,28% di voti favorevoli a fronte del 76,88% di elettori votanti. Fonte: Ministero dell'Interno.

<sup>33</sup> Cfr. L. PIETROLATA, *Il Ministero del Turismo fra profili istituzionali e profili organizzativi: le problematiche di una soppressione*, in *Giur. it.*, n. 12/1993, pp. 2219-2224.

<sup>34</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 29.

<sup>35</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 36.

<sup>36</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 34.

<sup>37</sup> Cfr. P. CARROZZA, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, p. 324. *Contra*, R. ROMBOLI, *Nota Corte cost.*, 4 febbraio 1993, nn. 26-38, in *Foro it.*, n. 1/1993, p. 641.

<sup>38</sup> Cfr. S. BARTOLE, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 239.

<sup>39</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria regionale*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993, pp. 183-184 e G. PARODI, *L'iniziativa referendaria regionale al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 5/1993, p. 1457.

<sup>40</sup> Cfr. G. PARODI, *L'iniziativa referendaria*, *op. ult. cit.*, p. 1462.

<sup>41</sup> Cfr. F. SORRENTINO, *Referendum elettorali ed «omogeneità»*, in *Giur. cost.*, n. 2/1991, p. 1541 e S. BARTOLE, *Carenze di «drafting» e inammissibilità del «referendum» sulla caccia*, in *Le Reg.*, n. 3-4/1981, p. 763.

<sup>42</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, pp. 259-273.

Indi, è seguito il corposo pacchetto di ben dodici iniziative regionali del 1996 attinenti sì ad un coacervo di tematiche, ma pur sempre ancora riconducibili al denominatore comune del possibile ampliamento delle autonomie regionali e locali ed alla corrispondente compressione delle spesso, asfissianti ed ingiustificate, funzioni e competenze amministrativo-burocratico statali<sup>43</sup>. Pur a fronte di una vivace critica dottrinarica nel merito sino all'irresponsabilità delle iniziative regionali<sup>44</sup>, circa l'inadeguatezza dello strumento onde pervenire alla riforma degli assetti dell'ordinamento regionale<sup>45</sup>, anche quale sorta di *referendum* d'indirizzo<sup>46</sup> ovvero alternativa al ricorso alla Consulta<sup>47</sup>, l'impulso appariva sintomatico del superamento dell'immobilismo regionale come strumento di pressione del legislatore anche nel quadro del progetto di revisione costituzionale allora *in itinere*, la cd. Bicamerale D'Alema.

Fra le materie referendarie sono stati però ammessi solo i cinque quesiti per la soppressione dei concorsi unici nel pubblico impiego<sup>48</sup>, l'abolizione del Ministero delle riforme agricole, alimentari e forestali<sup>49</sup>, la soppressione dei controlli statali sugli atti amministrativi regionali<sup>50</sup>, il superamento della figura dei segretari comunali e provinciali<sup>51</sup> nonché l'eliminazione di una serie di controlli di legittimità regionali sugli atti degli atti locali<sup>52</sup>. Non hanno superato il vaglio costituzionale, invece, le restanti sette questioni relative alle abolizioni del Dipartimento del turismo e dello spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>53</sup>, del Ministero della sanità<sup>54</sup>, delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento regionale<sup>55</sup>, dei limiti

<sup>43</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 259-265.

<sup>44</sup> Cfr. R. TOSI, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 257.

<sup>45</sup> Cfr. S. BARTOLE, *I «referendum regionali»*, cit., p. 238.

<sup>46</sup> G. MOR, *I «referendum regionali»*, cit., p. 272.

<sup>47</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *I «referendum regionali»*, cit., p. 262.

<sup>48</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 14. Cfr. R. ALESSE, *Richiesta di referendum popolare. Abolizione del concorso unico, accentrato presso la Presidenza del Consiglio, nella pubblica amministrazione. Ammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 97-99.

<sup>49</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 15.

<sup>50</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 21. Cfr. G. BIANCO, *Richiesta di referendum abrogativo popolare. Composizione e competenze dell'organo che esercita la funzione del controllo statale sugli atti amministrativi delle Regioni. Individuazione degli atti sottoposti al controllo. Ammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 158-159.

<sup>51</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 22.

<sup>52</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 25. Cfr. F. FEDE, *Richiesta di referendum abrogativo popolare. Ordinamento delle Autonomie locali. Competenze affidate ai CORECO in ordine agli atti di Comuni e Province. Riduzione dell'area del controllo c.d. eventuale. Ammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 183-184.

<sup>53</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 16.

<sup>54</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 17.

statali alle attività promozionali all'estero delle Regioni<sup>56</sup>, dei limiti statali alla partecipazione regionale alle attività dell'Unione europea<sup>57</sup>, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato<sup>58</sup> nonché dei poteri di direttiva statali sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni<sup>59</sup>. Peraltro, le quattro decisioni circa la soppressione del dicastero sanitario, dei limiti statali alle attività promozionali regionali estere ed alla partecipazione regionale alle attività dell'Unione europea nonché dei poteri di direttiva statali sulle funzioni amministrative delegate alle Regioni, hanno registrato nuove prese di posizione della Consulta non conformi alla precedente giurisprudenza sedimentata dagli anni Settanta laddove s'è registrato un radicale ampliamento per l'interpretazione del limite delle leggi costituzionalmente necessarie ovvero a contenuto costituzionalmente vincolato<sup>60</sup>.

Peraltro, fra le ridette cinque consultazioni ammesse solamente una è giunta effettivamente al voto e cioè quella relativa alla soppressione del dicastero delle riforme agricole, peraltro ad esito nullo stante l'insufficiente partecipazione popolare<sup>61</sup>. Per i restanti quattro quesiti è stata invece dichiarata la chiusura delle operazioni in forza di *ius superveniens* attestato quale efficace per il superamento delle norme da abrogare da parte dell'Ufficio centrale per il referendum<sup>62</sup>. Il riferimento è al d.lgs. n. 29/1993, cd. riforma del pubblico impiego, che ha riformato il relativo sistema concorsuale facendo venire meno il nodo dei concorsi unici nazionali, nonché alla l. n. 127/1997, cd. legge Bassanini-*bis*, che ha trasformato i segretari locali in soggetti fiduciari a nomina diretta del Sindaco ovvero del Presidente provinciale previa creazione di apposita Agenzia autonoma per la

<sup>55</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 18. Cfr. S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, n. 2/1997, pp. 1131-1139.

<sup>56</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 19. Cfr. G. CATTARINO, *Richiesta di referendum abrogativo popolare. Rimozione di ogni limite statale all'attività promozionale all'estero delle Regioni. Inammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 146-147.

<sup>57</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 20.

<sup>58</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 23.

<sup>59</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 24. Cfr. A. CELOTTO, *Richiesta di referendum popolare abrogativo. Soppressione del potere del Governo di impartire alle Regioni, tramite il Commissario del Governo, direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate. Inammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 175-176.

<sup>60</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo nella giurisprudenza costituzionale: conferme e novità*, in *Foro it.*, n. 3/1997, pp. 654-655.

<sup>61</sup> Il quesito referendario sull'abolizione del Ministero delle riforme agricole, alimentari e forestali è stato approvato nella votazione del 15 giugno 1997 con il 87,20% di voti favorevoli ma l'esito è stato nullo a fronte del 30,10% di elettori votanti. Fonte: Ministero dell'Interno.

<sup>62</sup> Ufficio centrale per il referendum, ord. 26 maggio 1997. Cfr. G.L. CONTI, *Abrogazione sufficiente e procedimento referendario*, in *Oss. fonti*, n. 1/2008, pp. 150-151 e R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum*, *cit.*, pp. 351-359.

gestione del relativo albo (per quanto poi successivamente soppressa per fini di *spending review* con ritorno dell'albo nell'alveo del Ministero dell'Interno). Peraltro, quest'ultima norma ha ridotto grandemente i controlli di legittimità sugli atti amministrativi regionali e degli Enti locali poi definitivamente superati con l'abrogazione degli artt. 125, primo comma e 130, Cost., da parte della riforma del Titolo V del 2001.

Tuttavia, solo in tempi recenti, e particolarmente nell'ultimo lustro, il potere d'iniziativa referendaria regionale ha conosciuto una maggiore vitalità. Anzitutto il riferimento è alle richieste referendarie abrogative regionali del 2013 e 2014 con quattro complessivi quesiti sull'abolizione della riforma sulla geografia giudiziaria ordinaria che ha previsto la soppressione di un lungo elenco di tribunali e relative procure. La prima istanza è originata da un insieme variegato di nove Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Liguria e Piemonte) mentre del secondo pacchetto referendario si sono fatte promotori soli cinque Consigli regionali meridionali laddove erano presenti aree in potenza maggiormente penalizzate nel ridisegno della geografia giudiziaria (Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia). Alcune delle istanze abrogative ha però superato il vaglio d'ammissibilità. Sia il singolo quesito relativo alla legge delega di revisione delle circoscrizioni di tribunale, in quanto norme costituzionalmente necessarie<sup>63</sup>, che le tre domande aventi a tema il successivo decreto delegato d'attuazione<sup>64</sup>, stante l'impossibilità d'addivenire mediante lo strumento referendario alla reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi<sup>65</sup>. L'esito non appariva certo scontato e per l'effetto non sono mancate puntuali critiche sull'abuso della reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie in sede di giudizio d'ammissibilità referendaria<sup>66</sup> mentre il

<sup>63</sup> Corte cost., 29 gennaio 2014, n. 12.

<sup>64</sup> Corte cost., 27 gennaio 2015, n. 5.

<sup>65</sup> In tema cfr.: P. CARNEVALE, *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio "no" che dà da pensare*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, pp. 397-400; D. DE LUNGO, *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della Corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, in *Giustamm.it*, n. 4/2015, pp. 1-8; G. MAROLDA, *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza possibile? Commento a margine della sentenza 5/2015 della Corte costituzionale*, in *Forum cost.*, 2015, pp. 1-14; P. TORRETTA, *Ancora sull'inammissibilità della "reviviscenza" da abrogazione referendaria. Note a margine di Corte cost. n. 5/2015*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, pp. 1-15.

<sup>66</sup> Cfr. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015, pp. 1-23; A. D'ATENA, *Abrogazione ed effetto ripristinatorio*, in *Giur. cost.*, n. 1/2012, pp. 117-121; A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? Una prima lettura di Corte costituzionale n. 13/2012*, in *Consulta Online*, 2012.

preconizzato riordino della geografia giudiziaria ha proseguito il suo corso attuativo non senza dubbi e perplessità in punto d'efficienza<sup>67</sup>.

Successivamente è stata la volta delle sei richieste del 2015 sulle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi (cd. *referendumupstream*) elevate da parte di dieci Regioni costiere direttamente interessate alla normativa (Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo [istanza poi ritirata, come si dirà meglio in seguito], Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise). Tuttavia, solo una di esse, come poi si vedrà nel dettaglio, in punto di divieto di proroga alla scadenza delle concessioni in attività nelle acque territoriali italiane entro le dodici miglia marine dalla costa<sup>68</sup>, ha avuto il crisma dell'ammissibilità costituzionale<sup>69</sup> ed è quindi andata al voto nel 2016 ma con esito nullo per ampio difetto partecipativo<sup>70</sup>. Per le restanti cinque richieste regionali il procedimento referendario non ha invece avuto corso con estinzione del giudizio costituzionale<sup>71</sup> in forza delle sopravvenute modifiche legislative, anteriormente allo stesso vaglio della Consulta, attestate efficaci ai fini della caducazione della normativa dall'Ufficio centrale referendario<sup>72</sup> e quali operate su impulso dell'Esecutivo in sede di legge di stabilità per l'anno 2016<sup>73</sup>.

Infine, nel 2019 è intervenuto lo specifico quesito sull'eliminazione della quota proporzionale dalla legge elettorale n. 165/2017, cd. *Rosatellum*, ritenuto tuttavia inammissibile per carenza della normativa di risulta in chiave di ridisegno dei collegi uninominali<sup>74</sup>. L'iniziativa è stata sostenuta da otto Consigli regionali con maggioranza politica opposta a quella del Governo centrale (Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto) ed ha quindi assunto un chiaro connotato di radicalizzazione dello scontro politico nazionale promosso dal livello sub-statale avverso la legge elettorale a sistema misto

<sup>67</sup> Cfr. M. CARRER, *Il riordino della geografia giudiziaria: appunti per un inquadramento costituzionale delle riforme di circondari e distretti*, in *Federalismi.it*, n. 9/2017, pp. 1-34.

<sup>68</sup> Art. 6, comma 17, III periodo, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>69</sup> Corte cost., 2 febbraio 2016, n. 17. Cfr. A.I. ARENA, *Brevi osservazioni sull'ammissibilità del referendum "per fermare le trivelle"*, in *Consulta online*, n. 1/2016, pp. 1-9.

<sup>70</sup> Cfr. F. COSTANTINO, *Il terzo incluso: Stato e Regioni faccia a faccia con energia, titolo V e referendum abrogativo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016, pp. 1-18.

<sup>71</sup> Corte cost., 2 febbraio 2016, n. 16.

<sup>72</sup> Ufficio centrale per il referendum, ord. 7 gennaio 2016. Cfr. P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum sulle trivelle*, in *Giur. cost.*, n. 2/2016, pp. 792-795.

<sup>73</sup> Art. 1, commi 239, 240, 241 e 242, l. n. 208/2015.

<sup>74</sup> Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10. Cfr. P. CARNEVALE, *Sul voto il popolo non vota. Brevi considerazioni sulla sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2020, pp. 1-11 e F.M. GRAMEGNA, *La Corte dichiara l'inammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale in virtù del quesito eccessivamente manipolativo della delega*, in *GiustAmm.it*, n. 4/2020.

per il Parlamento, a sua volta tuttora oggetto di un'opposta ipotesi di riforma in senso proporzionale<sup>75</sup>.

Tuttavia, giova rammentare che da ultimo non s'è mancato di registrare, da parte di alcuni vertici regionali, la potenziale reiterata ipotesi (*rectius*, minaccia) di ricorso ad ulteriori iniziative abrogative. *Id est*, per esempio, su iniziativa della Regione Siciliana in materia di prescrizione del reato<sup>76</sup> in chiave garantista avverso la sospensione *sine die* dell'istituto sin dalla conclusione del primo grado di giudizio quale fissata da recente novella della l. n. 3/2019, recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici", cd. legge spazza-corrotti. Iniziativa peraltro inevitabilmente accantonata dall'emergere di nuovi ambiti di radicalizzazione dello scontro politico fra maggioranza ed opposizione quali connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

## 2. L'iniziativa referendaria sub-statale a valenza nazionale nel quadro comparato.

La tematica in esame impone anche un attento esame del quadro comparato a livello internazionale laddove emerge palese come tale iniziativa referendaria costituisca un'assoluta rarità. Infatti, a parte la Svizzera, non ci sono altri Paesi di tradizioni democratiche consolidate – neppure federali – che prevedono un potere d'iniziativa degli enti sub-statali ai fini di *referendum* di livello nazionale, siano essi consultivi, legislativi ovvero propositivi.

In Svizzera è ben noto che l'istituto referendario – comprendente in senso lato anche l'iniziativa popolare – non è storicamente posto nell'ordinamento giuridico per conferire mero lustro al sistema<sup>77</sup> ma realizza un'armoniosa combinazione strutturale

<sup>75</sup> Atto Camera n. 2329, d'iniziativa Brescia, del 9 gennaio 2020, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali», per il quale si rinvia all'indagine conoscitiva svolta a mezzo audizione di 16 studiosi sentiti presso la Commissione I Affari costituzionali dal 27 febbraio al 30 giugno 2020.

<sup>76</sup> Proposta di deliberazione di richiesta referendaria presentata all'Assemblea regionale siciliana l'8 febbraio 2020.

<sup>77</sup> Cfr. H. KRIESI, *La lunga e complessa vicenda della Confederazione elvetica*, in M. CACIAGLI, P.V. ULERI (cur.), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, 1994, pp. 63-78.

tra democrazia diretta e rappresentativa<sup>78</sup> ovvero una democrazia semi-diretta<sup>79</sup> per un'equilibrata tenuta del sistema<sup>80</sup>. L'istituto è costantemente utilizzato dal popolo in media per quattro volte l'anno a livello federale ai fini della revisione costituzionale<sup>81</sup>, in materia di leggi, decreti e trattati internazionali, a seconda dei casi in via obbligatoria<sup>82</sup> o facoltativa (sorta di veto)<sup>83</sup> e con approvazione a maggioranza popolare ovvero anche cantonale<sup>84</sup>. La stessa iniziativa popolare svizzera ha ispirato<sup>85</sup> l'odierno disegno di legge costituzionale in materia d'iniziativa legislativa popolare rinforzata e di *referendum* propositivo<sup>86</sup> per un potenziale incremento della democrazia diretta non privo peraltro di qualche incongruenza<sup>87</sup>.

Nella Confederazione elvetica (*rectius*, Federazione) è ben noto che sin dalla prima Carta del 1848, e come confermato dalle successive del 1874 e del 1999, otto Cantoni possono chiedere, entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto, lo svolgimento del *referendum* facoltativo su leggi e decreti federali. Nonché financo su trattati internazionali di durata indeterminata e non denunciabili, in materia d'adesione ad un'organizzazione internazionale ovvero contenenti disposizioni relative a norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'adozione di leggi federali<sup>88</sup>. Trattasi all'evidenza di un *referendum* legislativo a carattere preventivo e sospensivo dell'efficacia delle norme approvate dall'Assemblea federale

<sup>78</sup> Cfr. Y. PAPAPOULOS, *Démocratie directe*, Paris, 1998, p. 48.

<sup>79</sup> In tema, cfr.: G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2019, p. 547; P. MACCHIA, *La democrazia semidiretta: il caso della Svizzera*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4/2014, pp. 1654-1675; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, *ivi*, n. 3/2005, pp. 1367-1382.

<sup>80</sup> Cfr. G. GRASSO, *Da Berna a Budapest: appunti su revisioni costituzionali (totali e parziali) e tenuta dell'unità politica e di senso delle Costituzioni democratiche*, in *DPCE online*, n. 1/2019, pp. 95-107.

<sup>81</sup> Art. 138, 139 e 139b, Cost. Svizzera. Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, 2000, pp. 209-236.

<sup>82</sup> Art. 140, Cost. Svizzera.

<sup>83</sup> Art. 141, Cost. Svizzera.

<sup>84</sup> Art. 142, Cost. Svizzera.

<sup>85</sup> Atto Camera n. 1173, d'iniziativa D'Uva, presentato il 19 settembre 2018, recante «Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum», approvato in prima lettura il 21 febbraio 2019 e da cui Atto Senato n. 1089 in corso d'esame in Commissione. Cfr. P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Oss. fonti*, n. 2/2019, pp. 1-5 e P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, pp. 184-199.

<sup>86</sup> Cfr. G. GRASSO, *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, pp. 245-250.

<sup>87</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Oss. cost.*, n. 3/2018, pp. 1-10.

<sup>88</sup> Art. 141, Cost. Svizzera.

da cui emerge l'intento garantistico di protezione delle entità sub-statali federate nei confronti di progetti di legge federali. Dunque uno strumento più vicino al *referendum* costituzionale oppositivo, ex art. 138, Cost.<sup>89</sup>, rispetto al *referendum* abrogativo qualificato non a caso anche come iniziativa popolare abrogativa<sup>90</sup> ovvero "parente povero" della medesima<sup>91</sup>, stante il suo carattere sfuggente<sup>92</sup> laddove privo dei classici caratteri preventivo e sospensivo, posto che il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi su una legge già vigente ed esclusivamente a fini abrogativi difettando invece la cooperazione Camere-popolo in ordine allo stesso atto che connota in radice il *referendum*<sup>93</sup>.

Peraltro, si badi che il numero delle otto richieste cantonali non è casuale ma è stato fissato nella Carta del 1874 onde garantire che i sette Cantoni separatisti ribelli del *Sonderbund* – la lega di Cantoni cattolici e conservatori contro i piani di centralizzazione del potere messi in atto dai Cantoni radicali e liberali – non potessero intralciare, da soli, il procedimento legislativo: il ricordo del conflitto tra entità federate chiuso nel 1847 era evidentemente ancora vivo. Di fatto una minoranza di grandi e popolosi Cantoni non può imporre la propria volontà d'iniziativa referendaria alla maggioranza dei Cantoni minori, elemento che peraltro trova un parallelo nella regola dell'approvazione a cd. doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni, radicata sin dalla prima Carta del 1848<sup>94</sup>. Peraltro, a fine anni Novanta la Legge federale sui diritti politici (LDP) è stata integrata con alcune disposizioni in merito alle domande referendarie provenienti dai Cantoni. In particolare, l'organo cantonale competente a chiedere il *referendum* è il Parlamento, salvo disposizione contraria del diritto cantonale mentre altre disposizioni della LDP concernono forma e verifica da parte della Cancelleria federale delle istanze referendarie presentate da almeno otto Cantoni<sup>95</sup>.

Peraltro giova segnalare come i Cantoni svizzeri hanno esercitato tale facoltà per la prima e unica volta della plurisecolare storia elvetica solo in tempi recenti, e cioè nel 2003 con l'iniziativa da parte di undici Cantoni. L'occasione referendaria ha segnato un evidente attrito con la Confederazione che si è manifestato a fronte della riforma

<sup>89</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum*, cit., pp. 104-105.

<sup>90</sup> Cfr. M. BATTELLI, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (cur.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Firenze, 1950, pp. 72-78.

<sup>91</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, cit., p. 43.

<sup>92</sup> Cfr. M. VOLPI, *Una "storia infinita"*, cit., p. 234.

<sup>93</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum*, cit., pp. 100-101.

<sup>94</sup> Art. 114, Cost. Svizzera 1848.

<sup>95</sup> Artt. 67, 67a e 67b, Legge federale sui diritti politici (LDP) del 17 dicembre 1976, introdotto dalla Legge federale del 21 giugno 1996, in vigore dal 1° aprile 1997.

fiscale federale vista come un attacco agli interessi cantonali timorosi di perdere importanti quote di entrate<sup>96</sup>. Si tratta quindi di una pacifica cartina di tornasole del modello competitivo elvetico fra Federazione e Cantoni che sono ricorsi all'arma referendaria per tutelare le loro prerogative.

La motivazione per cui sussiste un unico precedente d'iniziativa cantonale per un *referendum* nazionale appare potersi spiegare con il fatto che i Cantoni detengono ampie titolarità nell'*iter* legislativo federale. Infatti la loro posizione è ampiamente acquisita in seno al Consiglio degli Stati, cioè la Camera dei Cantoni, che ha proprio il ruolo di rappresentare i medesimi all'Assemblea Federale. Inoltre, sono in ogni caso sentiti nella fase della consultazione precedente l'adozione delle leggi federali e, particolarmente, in sede di Conferenza dei Cantoni composta dai direttori dei dipartimenti dei Governi cantonali in funzione dei temi trattati. Non va poi dimenticato il fondamentale strumento dell'iniziativa parlamentare dei Cantoni<sup>97</sup>, che potrebbe forse costituire un ulteriore contrappeso al potere del Parlamento federale. Infatti, secondo le norme di dettaglio cantonali<sup>98</sup>, attraverso un'iniziativa motivata contenente gli obiettivi dell'atto legislativo, un Cantone può proporre ad una commissione parlamentare l'elaborazione di un progetto d'atto legislativo dell'Assemblea federale<sup>99</sup>. Appare quindi evidente che i Cantoni detengono estesi strumenti d'intervento nel procedimento legislativo federale ed il *referendum* successivo all'approvazione della legge, che subordina l'entrata in vigore al voto popolare, risulta solo l'ultima arma in ordine temporale – e fors'anche la più incerta in punto d'esito, rispetto alla negoziazione parlamentare – a disposizione dei Cantoni per opporsi a scelte non condivise di Berna<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Sulla spinta della Conferenza dei Governi cantonali, il 9 ottobre 2003 undici di essi hanno richiesto il referendum contro la legge federale di riforma fiscale (Legge federale del 20 giugno 2003 che modifica atti legislativi nel settore dell'imposizione dei coniugi e delle famiglie, dell'imposizione della proprietà abitativa e delle tasse di bollo, cd. Pacchetto fiscale) che si è svolto il 16 maggio 2004 ed è stato respinto dal 65,88% dei votanti e da tutti i Cantoni, con una partecipazione del 50,84%. Ovviamente il computo del voto cantonale non era in tal caso determinante trattandosi di consultazione che richiedeva la sola maggioranza dei votanti. Cfr. F. RATTO TRABUCCO, *Il Direttorio di governo tra Svizzera ed Uruguay*, Lecce, 2017, p. 259 e ID., *Il sistema di governo direttoriale. Indagine sulle sue concrete applicazioni*, Roma, 2014, pp. 310-311.

<sup>97</sup> Art. 160, comma 1, Cost. Svizzera.

<sup>98</sup> Il diritto cantonale dispone quale autorità interna può presentare un'iniziativa legislativa cantonale all'Assemblea federale. In tutti i Cantoni la presentazione di un'iniziativa cantonale compete ai Parlamenti ma in due di essi tale diritto è tuttavia conferito sussidiariamente anche ai rispettivi Esecutivi cantonali. A sua volta, nove Cantoni prevedono che mediante l'iniziativa popolare possa essere chiesto il deposito di un'iniziativa cantonale ed in due Cantoni è data la possibilità del referendum facoltativo contro una corrispondente decisione del Parlamento cantonale.

<sup>99</sup> Artt. 115-117, Legge federale sull'Assemblea federale (LParl).

<sup>100</sup> Cfr. A. AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Bern, 2016, pp. 32 ss.

In disparte l'esempio elvetico *ante litteram*, nel quadro di Stato prettamente federale, nel panorama referendario mondiale s'annoverano i peculiari casi del Bhutan e dell'Uganda che rimettono a corpi politici sub-statali la titolarità ad attivare iniziative referendarie di livello nazionale.

In particolare nel minuscolo regno himalaiano l'iniziativa referendaria compete al monarca che la esercita discrezionalmente nei confronti dei progetti di legge ritenuti d'importanza nazionale ma rigettati dal Parlamento nonché obbligatoriamente su richiesta di almeno il 50% del totale dei componenti dei 20 Consigli distrettuali (*Dzongkhag Tshogdues*)<sup>101</sup>. Il Paese ha attraversato nei decenni un profondo percorso istituzionale di democratizzazione su impulso della casa reale Wangchuck, quale avviato negli anni Cinquanta del Novecento e sfociato nella nuova Costituzione del 2008, ma occorre considerare l'assoluta e dirimente peculiarità del Paese da leggersi nel prisma buddhista tibetano e del suo approccio al mondo esterno in quanto tale<sup>102</sup>.

A sua volta in Uganda è prevista l'ipotesi del *referendum* per la «modifica del sistema politico» su iniziativa non già solo della maggioranza assoluta del Parlamento e della Commissione elettorale a richiesta di almeno 1/10 degli elettori registrati in almeno 2/3 delle circoscrizioni elettorali ma anche della maggioranza assoluta dei componenti di almeno la metà dei 112 Consigli distrettuali<sup>103</sup>. Peraltro, le due consultazioni che si sono svolte in materia nel 2000 e 2005 su iniziativa parlamentare, e non già locale, non vertevano su un articolato progetto di legge bensì su mera richiesta di modifica del sistema politico per il ritorno al multipartitismo a cui sarebbe seguita l'implementazione legislativa di dettaglio<sup>104</sup>. Inoltre, si badi che s'è trattato di quesiti dal carattere altamente manipolativo nel quadro dell'autoritarismo dello storico Presidente Museveni al potere da oltre un trentennio<sup>105</sup>. Nel dettaglio, se nella prima consultazione il quesito atteneva alla mera scelta tra il movimento del Presidente ed il multipartitismo<sup>106</sup>, nella seconda la

<sup>101</sup> Art. 34, comma 2, lett. b), Cost. Bhutan.

<sup>102</sup> Cfr. M. MIELE, *Isolamento ed interdipendenza, tradizione ed impermanenza. Note sul percorso costituzionale del Bhutan*, in *Ann. dir. comp. studi leg.*, 2017, pp. 381-404.

<sup>103</sup> Art. 74, comma 1, lett. c), Cost. Uganda.

<sup>104</sup> Cfr. T.G. MANYAK, I.W. KATONO, *Impact of Multiparty Politics on Local Government in Uganda*, in *African Conflict and Peacebuilding Review*, n. 1/2011, p. 15 e J. SOMALIE ANGEYO, M. SILVER BYANYIMA, A.L. OKELLO ORYEM, *Direct Democracy in the Republic of Uganda*, in INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, Stockholm, 2008, p. 164.

<sup>105</sup> Cfr. A.M. TRIPP, *Museveni's Uganda. Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Boulder, 2010.

<sup>106</sup> Il quesito della scheda referendaria recitava testualmente: «Which political system do you wish to adopt, Movement or Multiparty?». A fronte di una partecipazione del 51,14% hanno prevalso i voti favorevoli al partito presidenziale per il 90,71%. Fonte: *African Elections Database*, 2001. Cfr. M. BRATTON, G. LAMBRIGHT, *Uganda's Referendum 2000: The Silent Boycott*, in *African Affairs*, n. 3/2001, pp. 429-452.

creatività referendaria del regime ha proposto agli elettori una domanda del tutto criptica e generica in ordine all'apertura dello spazio politico «a coloro che desiderano unirsi a diverse organizzazioni/partiti al fine di competere per il potere politico»<sup>107</sup>.

Nel quadro comparato internazionale s'annoverano poi altri sei Paesi che prevedono ipotesi d'iniziativa referendaria in capo ad una quota d'elettori delle entità sub-statali ma non degli organi collegiali delle medesime. È anzitutto questo il caso della Bolivia, laddove sia il *referendum* consultivo vincolante che quello legislativo sono indetti dall'organo legislativo anche su iniziativa del 20% degli elettori rappresentativi di almeno il 15% degli aventi diritto al voto di ciascun Dipartimento<sup>108</sup>. In Bielorussia, fermo restando l'evidente involuzione autoritaria, il *referendum* consultivo vincolante e quello legislativo sono indetti anche su iniziativa di 450 mila elettori di cui almeno 30 mila da ogni Regione (*Voblasć*) e dalla capitale Minsk<sup>109</sup>. Similmente in Ucraina i *referendum*, consultivo e legislativo, competono anche all'iniziativa di 3 milioni di elettori appartenenti ad almeno 2/3 delle 23 Regioni (*Oblast'*) di cui quantomeno 100 mila sottoscrizioni in ciascuna di esse<sup>110</sup>. Più generica la previsione costituzionale in Kazakistan che rimette l'iniziativa per i *referendum*, consultivi vincolanti e legislativi, anche a 200 mila elettori «quantitativamente ed equamente rappresentativi» di tutte le 14 Regioni e la capitale del Paese<sup>111</sup>. Nel Togo il *referendum* legislativo compete anche all'iniziativa di 500 mila elettori residenti nella maggioranza delle 30 Prefetture con un massimo di 50 mila iscritti nelle liste elettorali per ciascuna di esse<sup>112</sup>. Infine il caso delle Filippine laddove il *referendum* legislativo è ad esclusivo appannaggio del 10% del totale degli elettori a loro volta rappresentativi del 3% di ciascun distretto elettorale<sup>113</sup>. Ma a ben vedere anche parecchi Stati membri nordamericani impongono una ripartizione geografica delle sottoscrizioni referendarie con riferimento alle Contee, entità

<sup>107</sup> Il quesito della scheda referendaria recitava testualmente: «Do you agree to open up the political space to allow those who wish to join different organisations/parties to do so to compete for political power?». A fronte di una partecipazione del 47,33% hanno prevalso i voti favorevoli per il 92,44%. Fonte: *African Elections Database*, 2006.

<sup>108</sup> Art. 16, par. 2, lett. a), *Ley del Régimen Electoral* del 30 giugno 2010. L'iniziativa compete anche al Presidente ed ai 2/3 del Parlamento.

<sup>109</sup> Art. 74, comma 1, Cost. Bielorussia. L'iniziativa compete anche al Presidente ed alla maggioranza assoluta dei membri delle Camere.

<sup>110</sup> Art. 72, comma 2, Cost. Ucraina. L'iniziativa compete anche al Parlamento.

<sup>111</sup> Art. 11, comma 1, n. 4), Legge costituzionale del 2 novembre 1995, n. 2592. L'iniziativa compete anche al Presidente, al Parlamento ed al Governo.

<sup>112</sup> Art. 4, comma 3, Cost. Togo. L'iniziativa compete anche al Presidente.

<sup>113</sup> Art. VI, sez. 32, Cost. Filippine.

peraltro in alcuni casi del tutto prive di rappresentatività ed organi propri in quanto mere entità storico-geografiche<sup>114</sup>.

Si tratta però a ben vedere di condizioni che solo apparentemente garantiscono una ripartizione dell'iniziativa popolare sull'intero territoriale nazionale a livello delle sue articolazioni sub-statali. Infatti si configurano piuttosto quali ostacoli (*rectius*, aggravamenti procedurali) alla raccolta delle sottoscrizioni<sup>115</sup>, laddove involgono soprattutto Paesi privi di strutture federali ovvero regionali rappresentative ove le sottoscrizioni sono rapportate agli elettori residenti in entità sprovviste di organi locali. Le uniche eccezioni formali sono costituite da Bielorussia, Bolivia, Kazakistan, Togo ed Ucraina, ma il solo caso boliviano spicca per un autogoverno di rilievo stante la promozione del pluralismo legale delle istituzioni pubbliche<sup>116</sup> attraverso l'ordinamento autonomico e la distribuzione territoriale del potere<sup>117</sup>. Nei restanti quattro Paesi si tratta di una ripartizione degli elettori richiedenti il *referendum* fra semplici unità amministrative mentre nelle Filippine si fa addirittura riferimento ai meri collegi elettorali ovviamente privi di organi rappresentativi della collettività locale.

Appare quindi come Italia e Svizzera costituiscono un *unicum* mondiale laddove riconoscono ad organi legislativi di livello sub-statale la titolarità ad attivare consultazioni referendarie di rilievo nazionale. I casi del Bhutan e dell'Uganda affondano invece le loro radici nel riconoscimento dei diritti degli organi rappresentativi delle comunità locali ovvero tribali anche al fine dello svolgimento di *referendum* nazionali. Peraltro se nel caso bhutanesi il diritto d'iniziativa è esercitabile senza limiti di materia da parte dei Consigli locali, per quello ugandese è del tutto ristretto alle sole consultazioni cd. di sistema, in ordine al mutamento dell'ordinamento politico del Paese. Al contrario, nei diversi e specifici casi di previsione del riparto dei postulanti del *referendum* fra i residenti nelle entità

<sup>114</sup> Ad esempio: nel Massachusetts non oltre il 25% dei firmatari deve risiedere nella stessa Contea (art. XLVIII, para. VI, Cost.) mentre nel Nuovo Messico è necessario il 10% dell'elettorato di almeno 3/4 delle Contee (art. IV, sez. I, Cost.). Tuttavia, se nel Nuovo Messico tutte le 32 Contee hanno un organo rappresentativo, questo avviene in sole 6 delle 14 Contee del Massachusetts avendo il governo statale soppresso tra il 1997 ed il 2001 i Governi delle restanti 8 unità assorbendone le funzioni amministrative.

<sup>115</sup> Cfr. S. BAGNI, *Il popolo legislatore*, Bologna, 2017, p. 224.

<sup>116</sup> In tema, cfr.: N.G. POSTERO, *The Indigenous State: Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*, Oakland, 2017; J.-P. FAGUET, *Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*, Ann Arbor, 2012; C. PRONER, *El Estado Plurinacional y la nueva Constitución Boliviana*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 2/2012, pp. 414-421.

<sup>117</sup> Cfr. C. STORINI, A. NOGUERA, *Processo costituente e Costituzione in Bolivia. Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 3/2008, pp. 1285-1304.

territoriali del Paese, non rilevano i poteri autonomistici di tali soggetti, sovente financo mere circoscrizioni amministrative o elettorali.

### 3. L'iniziativa referendaria regionale abrogativa nazionale fra caratteri ed ostacoli.

Il potere d'iniziativa referendaria regionale avente valenza nazionale per finalità abrogative di leggi ovvero atti aventi forza di legge non risulta – almeno in tempi recenti, ovvero quanto meno anteriormente alle prime iniziative regionali degli anni Novanta<sup>118</sup> – adeguatamente indagato dalla dottrina nostrana, tanto nella manualista, quanto negli studi settoriali, che s'era limitata a trattare il *referendum* come un istituto unitario. Né circa la configurazione dell'istituto appannaggio degli enti regionali, né, e soprattutto – tenuto conto del *quantum* d'iniziativa –, in punto d'effetti e ricadute sul sistema di governo centrale quale sorta di correttivo (o supposto tale) parlamentare.

Del resto, gli stessi lavori costituenti scarseggiano di pregnanti riferimenti a questa iniziativa già sol laddove si consideri che l'impulso a prevedere tale potere regionale s'era cristallizzato in una fase anteriore alla definizione dell'istituto referendario con soli effetti abrogativi, stante le cinque iniziali tipologie ipotizzate in materia dal progetto Mortati nella II Sottocommissione costituente<sup>119</sup>. La motivazione è oggettivamente da ricondurre alla volontà d'attribuire all'istituendo ente sub-statale la possibilità di concorrere alle funzioni di rilievo costituzionale statale. Indi, la titolarità regionale d'intervenire – in negativo, attraverso l'abrogazione – sulla creazione del diritto positivo statale. In materia si ricordano la proposta di Cappi e Laconi per cui la richiesta referendaria era proponibile da almeno quattro Consigli regionali a maggioranza assoluta sia in caso d'approvazione che di rigetto di una proposta di legge<sup>120</sup>, nonché quella del solo Cappi tesa ad attribuire l'iniziativa referendaria addirittura alle sole Regioni e Comuni<sup>121</sup> ad onta della loro non diretta

<sup>118</sup> Per i primi interventi dottrinari *ad hoc* successivi alle due tornate referendarie d'iniziativa regionale degli anni Novanta, si vedano: AA.VV., *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, Tavola rotonda, Bologna, 14 marzo 1997, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, *passim*; P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, *cit.*, pp. 167-184 e la manualistica *ivi* richiamata nt. 5; G. PARODI, *L'iniziativa referendaria*, *cit.*, pp. 1447-1463.

<sup>119</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, n. 1-2/1981, pp. 51-52.

<sup>120</sup> Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 18 gennaio 1947, in SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VII, Roma, 1970, p. 1653.

<sup>121</sup> Proposta Cappi, *ivi*, p. 1661.

surrogabilità con il corpo elettorale<sup>122</sup> ovvero del mero mandato amministrativo dei consiglieri locali<sup>123</sup>. Avverso l'elevazione dei Consigli regionali a soggetti promotori del *referendum* nazionale abrogativo militavano non solo le classiche diffidenze verso il decentramento politico ma anche il fatto che le Regioni potessero rappresentare solo interessi speciali, ristretti e circoscritti<sup>124</sup>.

Del resto appare curioso come, in sede di discussione costituente, si registrano meri interventi tesi a razionalizzare l'attribuzione alle Regioni di strumenti potenzialmente idonei a condizionare la funzione legislativa parlamentare con relativa altalena del numero dei Consigli regionali richiedenti. Dalla proposta Lami Starnuti che elevava da quattro a nove le assisi richiedenti<sup>125</sup> a quella Tosato che le riduceva a sette<sup>126</sup>. Infine, è con la proposta Perassi in sede di discussione finale sul *referendum* costituzionale oppositivo che l'iniziativa regionale è stata ancora abbassata sino a cinque Consigli regionali parificando per l'effetto anche il numero delle assisi promotrici del *referendum* abrogativo<sup>127</sup>. La ragione appare doversi ricondurre alla disparità di trattamento fra il Mezzogiorno ed il resto d'Italia laddove il primo sarebbe stato oggettivamente impossibilitato a raggiungere il requisito dei sette Consigli regionali deliberanti. Un elemento che il Lucifero aveva espressamente denunciato in relazione al *referendum* abrogativo<sup>128</sup>.

Tuttavia, alla prova dei fatti, può agevolmente rilevarsi che, nell'ambito delle ventotto iniziative referendarie regionali abrogative nazionali avviate, tutte le entità sub-statali appaiono detenere un certo attivismo, salvo il caso della Regione Lazio che non ha mai deliberato richieste referendarie abrogative, seguita dal Friuli-Venezia Giulia con due soltanto nonché Sicilia e Trentino Alto-Adige che si fermano a tre<sup>129</sup>. Peraltro, rileva in questa sede come anche i Consigli provinciali autonomi di Bolzano e Trento devono ritenersi abilitati ad attivare iniziative referendarie abrogative stante la potestà legislativa loro attribuita in forza del secondo statuto d'autonomia, ex l. cost. 1/1971. Prova ne sia il fatto che, come previsto dalla legge

<sup>122</sup> Intervento di Einaudi, *ibidem*.

<sup>123</sup> Intervento di Mortati, *ivi*, p. 1663.

<sup>124</sup> Intervento di Persico, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ivi*, p. 3298.

<sup>125</sup> *Ivi*, p. 1666.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> Proposta Perassi, Assemblea costituente, 3 dicembre 1947, *ivi*, p. 4323.

<sup>128</sup> Intervento di Lucifero, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ivi*, p. 3312.

<sup>129</sup> Il maggiore attivismo d'iniziativa referendaria abrogativa si registra da parte del Veneto (ben 24 richieste) seguito da Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia (18 richieste cadauna), a dimostrazione di come anche le Regioni meridionali abbiano saputo sfruttare l'istituto. A sua volta i tre richiamati quesiti sulla riorganizzazione della geografia giudiziaria del 2014 sono stati proposti esclusivamente da Regioni del Sud Italia, di fatto le uniche istanze che, con l'ulteriore del 2013, non sono state – per converso – appoggiate dalla Regione Veneto.

referendaria, anche ai medesimi è formalmente comunicata la prima deliberazione consiliare per l'eventuale prosieguo dell'*iter*<sup>130</sup>. Tuttavia, ad oggi, giova annotare come alcuna di tali assisi consiliari provinciali autonome ha mai deliberato quesiti referendari.

Appare tuttavia rilevante osservare come la Costituente avesse eliminato il *quorum* della maggioranza assoluta dei consiglieri in sede di adozione della deliberazione regionale. Indi, risulta significativo che tale ultimo onere sia stato poi letteralmente "ripescato" in sede d'attuazione legislativa nel 1970<sup>131</sup>. Un'apparente volontà parlamentare di frapporre un ulteriore requisito al potere deliberativo regionale ai fini referendari abrogativi nazionali nel solco della cd. supercostituzione già delineata per le norme attuative del *referendum* di variazione territoriale regionale, ex art. 132, secondo comma, Cost., quale resa praticamente intangibile nel momento stesso in cui era indicata la via per procedere ad una sua modificazione<sup>132</sup>. Peraltro, tale regola d'approvazione non ha impedito ai Consigli regionali di pervenire all'adozione d'istanze referendarie abrogative nazionali, al contrario di quanto avvenuto per gli oneri deliberativi imposti al fine della richiesta referendaria di distacco-aggregazione di Enti locali da una Regione all'altra che hanno impedito, per oltre mezzo secolo, l'attuazione della relativa norma costituzionale<sup>133</sup>.

Ad ogni modo il tentativo di rimuovere l'iniziativa regionale a fini referendari abrogativi nazionali non colse nel segno in sede costituente<sup>134</sup>. Neppure a fronte dell'apparente disfattismo manifestato in materia dello stesso Presidente della Commissione dei 75 che si rimetteva in materia all'Assemblea plenaria<sup>135</sup>. Peraltro, nel *plenum* alcun espresso intervento si registrava a favore del mantenimento di tal potere regionale mentre non difettava la, già richiamata, singola posizione contraria del Lucifero per la discriminazione delle Regioni meridionali impossibilitate a raggiungere la quota di sette consigli<sup>136</sup> che non a caso sarà poi ridotta in sede di discussione sul *referendum* costituzionale su proposta del Perassi<sup>137</sup>.

Del resto non appare secondario come la stessa integrale discussione sul Titolo V della Carta e discendenti poteri regionali non è risultata lunga, né soprattutto approfondita. D'altra parte la teoria dello "Stato delle autonomie", anche a livello

<sup>130</sup> Art. 10, comma 1, l. n. 352/1970.

<sup>131</sup> Art. 30, comma 1, l. n. 352/1970.

<sup>132</sup> Cfr. L. PALADIN, *La riforma regionale tra Costituzione e prassi*, in *Dir. soc.*, n. 2/1979, p. 267.

<sup>133</sup> Cfr. D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, cit., p. 81.

<sup>134</sup> Proposta Nobile, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ivi*, p. 3312.

<sup>135</sup> Intervento di Ruini, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ibidem*.

<sup>136</sup> Intervento di Lucifero, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ibidem*.

<sup>137</sup> Proposta Perassi, Assemblea costituente, 3 dicembre 1947, *ivi*, p. 4323.

europeo, appariva all'epoca ad uno stadio del tutto embrionale. Negli Atenei dominava ancora il vetusto *jus publicum europaeum* di concezione schmittiana ed inoltre nel 1946-'47 era impellente il nodo della ricostruzione delle garanzie dello "Stato di diritto" contro il dilagante modello dello "Stato comunista". Né manca di sovvenire l'impressione che il Titolo V e particolarmente la creazione dell'ente regionale, con annessa la titolarità d'iniziativa referendaria nazionale, sia stato qualcosa d'estraneo al disegno dell'intera Carta, non organicamente collegato con il resto del sistema costituzionale: una sorta di creatura extrauterina<sup>138</sup> derivata soprattutto dalla campagna regionalista lanciata, e di fatto portata a positiva conclusione, dai cattolici di Sturzo<sup>139</sup>.

Inoltre, deve condividersi l'impostazione dottrina per cui alcun rapporto simmetrico sussiste tra l'iniziativa referendaria abrogativa nazionale e l'iniziativa legislativa regionale ravvisata l'assenza di alcun fondamento comune fra i due istituti. Infatti, se l'iniziativa legislativa compete ad ogni singolo Consiglio regionale, l'iniziativa referendaria abrogativa impone un'azione sinergica, coordinata e collettiva di almeno cinque assisi regionali<sup>140</sup>. Tale lineare considerazione è dunque sufficiente a porre nel nulla l'ipotesi di una sorta di complementarità fra le due iniziative in forza dell'assunto crisafulliano per cui «l'abrogare puramente e semplicemente non è "non disporre" ma "disporre diversamente" e costituisce pertanto esercizio di potestà normativa»<sup>141</sup> e dunque anche l'azione referendaria s'intersecherebbe virtualmente con il potere di proposta legislativa al Parlamento statale.

Peraltro, non può obliterarsi come il procedimento delineato dalla norma attuativa onde addivenire alle deliberazioni referendarie regionali permane ampiamente complesso e macchinoso. Ad onta della venuta meno del controllo preventivo di legittimità statale sugli atti amministrativi regionali, ex art. 125, comma 1, Cost., che ammetteva anche una fase eventuale della richiesta di chiarimenti, soppresso con la riforma del Titolo V del 2001, si tratta ancora di un percorso ad ostacoli per le Regioni proponenti. Infatti, i necessitati tempi tecnici per l'approvazione d'identiche deliberazioni da almeno altri quattro Consigli regionali ben potrebbero far spirare inutilmente il perentorio e ristretto termine quadrimestrale per il deposito della richiesta<sup>142</sup>. Al riguardo alcuna correzione legislativa è successivamente intervenuta a

<sup>138</sup> Cfr. G. MIGLIO, *L'asino di Buridano*, Varese, 2001, pp. 62-63.

<sup>139</sup> Cfr. N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (cur.), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, 1998.

<sup>140</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, cit., p. 168.

<sup>141</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1993, p. 116.

<sup>142</sup> Art. 29, l. n. 352/1970.

tutela della prerogativa referendaria regionale fissata in Costituzione, prevedendo, come pure suggerito, la possibilità che le medesime deliberazioni siano dichiarate immediatamente eseguibili (né mai peraltro sono stati ridotti i tempi di controllo allorquando previsto)<sup>143</sup>.

Ancora, in ordine alla peculiare tutela dell'intento essenziale perseguito con l'iniziativa referendaria regionale, nel caso d'abrogazione *medio tempore* delle norme ad opera del legislatore a scopo potenzialmente elusivo della consultazione, s'è posto pure il nodo della tutela della menomazione delle prerogative consiliari regionali, in violazione degli artt. 75 e 3, Cost., e dunque sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo. Al riguardo la posizione della Consulta è apparsa restrittiva e gravida d'oneri ulteriori per le assisi consiliari regionali. Il presupposto è stato identificato nella configurazione dell'istanza referendaria regionale quale atto complesso, risultante da una pluralità di distinte ma, quanto a contenuto, coincidenti deliberazioni dei singoli Consigli regionali. Tale qualificazione della richiesta referendaria regionale quale atto eguale e complesso<sup>144</sup> era stata peraltro sostenuta dalla dottrina maggioritaria<sup>145</sup>, per quanto s'ipotizzasse anche la categoria degli atti di concerto in fase d'iniziativa<sup>146</sup> stante l'esistenza d'espresse previsioni legislative di concerti Stato-Regione. Per l'effetto, al fine di sollevare conflitto nei confronti d'altri poteri statali la Consulta ha reputato necessario un omologo ulteriore atto complesso, frutto di deliberazioni consiliari diverse ed aggiuntive rispetto a quelle intervenute per la richiesta referendaria, non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso per conflitto di attribuzione<sup>147</sup>. La mera nomina dei delegati da parte dei Consigli regionali non comporta quindi la loro legittimazione a proporre il conflitto laddove detentori di mera *legitimitas ad processum* e non anche *ad causam* e dunque meri mandatari<sup>148</sup>, in quanto l'iniziativa spetta esclusivamente ai Consigli regionali, previa deliberazione dei medesimi. Tale elemento, che non ricostruisce in termini di rappresentanza il rapporto fra Consigli e delegati<sup>149</sup>, appare dunque un pacifico aggravamento di requisiti meramente processuali a carico degli

<sup>143</sup> Cfr. A. LOIODICE, A. BRIGHINA, *Referendum*, cit., p. 9.

<sup>144</sup> Cfr. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti del procedimento referendario a iniziativa regionale, facendo emergere differenze con quello a iniziativa popolare*, in *Giur. cost.*, n. 2/2016, p. 736.

<sup>145</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 252 e C. CARBONE, *Referendum*, in *Nov. dig. it.*, XIV, 1967, p. 1107.

<sup>146</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV, Milano, 1969, p. 66 e T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, IX, 1961, Milano, pp. 268-293, ora in *Opere*, III, Milano, 2000, pp. 435 ss.

<sup>147</sup> Cfr. Corte cost., ord. 7 aprile 2016, n. 82.

<sup>148</sup> Cfr. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti*, cit., pp. 742-743. *Contra*, G. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, p. 464.

<sup>149</sup> Cfr. C. CHIOLA, *I presentatori della richiesta di referendum*, in *Dir. soc.*, n. 3/1973, p. 610.

enti regionali. Esso non appare confacente ad una semplificazione dell'azione di tutela regionale in sede d'iniziativa referendaria abrogativa imponendo ulteriori specifiche coeve deliberazioni regionali per ogni esigenza di tutela costituzionale discendente dal deposito dei quesiti. Se infatti il riconoscimento della qualifica di potere dello Stato ai soggetti promotori referendari è sempre stato interpretato come una funzione di controllo riconducibile alla nozione di separazione dei poteri<sup>150</sup>, appare evidente la necessità di ogni sforzo processuale per ridurre ai minimi termini gli oneri gravanti sull'azione di tutela. Al contrario, la Consulta dopo il riconoscimento della legittimazione al conflitto per i soggetti promotori referendari nella sentenza n. 69/1978 quale tesa alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 39, l. n. 352/1970, in punto d'abrogazione fittizia delle norme oggetto di quesito referendario, ha sostenuto un'interpretazione rigorosamente restrittiva tesa a censurare ogni gravame in materia<sup>151</sup>.

Viepiù appare evidente che il complesso procedimento d'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali necessita di preve informali intese, aventi natura eminentemente politica, onde evitare l'eventualità di modifiche al testo della deliberazione originaria da parte dei Consigli regionali successivamente interessati ad aderirvi. Al contrario si realizza la necessità di cominciare *ex novo* il procedimento d'iniziativa regionale posto l'ovvio principio per cui richieste referendarie diverse dalla primigenia si configurano quali «iniziatori di nuova proposta»<sup>152</sup>. Tale previsione ricalca solo apparentemente il modello civilistico, *ex art.* 1326, comma 5, c.c., che considera nuova proposta contrattuale l'accettazione non conforme alla proposta originaria<sup>153</sup>. Infatti il parallelo è del tutto forzato poiché nell'*iter* referendario regionale non v'è accettazione da parte dei Consigli regionali d'altrui proposte, bensì vi sono singoli atti d'iniziativa che nella cornice legale devono essere identici per potersi ritenere rappresentativi di una medesima volontà abrogativa. A sua volta la necessitata coincidenza dei quesiti appare richiamare un modello negoziale di diritto pubblico quale atto complesso inter-regionale con la fusione delle singole manifestazioni di volontà regionale<sup>154</sup>. L'insieme dei Consigli regionali

<sup>150</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI, *Poteri esterni allo stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum*, in *Giur. cost.*, n. 8-10/1978, p. 980 e C. CHIOLA, *I presentatori della richiesta*, *cit.*, p. 605.

<sup>151</sup> Cfr. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 156.

<sup>152</sup> Art. 30, comma 2, l. n. 352/1970.

<sup>153</sup> Art. 1326, comma 5, c.c.: «Un'accettazione non conforme alla proposta equivale a nuova proposta».

<sup>154</sup> Cfr. CARBONE, *La competenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo*, in *Raccolta di studi sulla Corte costituzionale*, 1957, pp. 576-577.

abilitati alla richiesta referendaria abrogativa appare dunque come un soggetto giuridico dotato di funzioni pubbliche costituito in base ad un negozio multilaterale formato dall'insieme delle dichiarazioni d'identiche volontà che danno vita all'atto complesso d'iniziativa<sup>155</sup>. Del resto un corpo collettivo per esprimersi deve organizzarsi e quindi trarre dal suo seno delle forme di espressione socialmente riconoscibili onde entrare in rapporto con il mondo circostante<sup>156</sup>.

Tale aspetto detiene rilevanza anche ai fini dell'eventuale revoca dell'iniziativa referendaria. Sussiste quindi un soggetto autonomo e distinto da cui promana l'atto complesso d'iniziativa quale autonomo centro d'imputazione che deve ritenersi poter revocare il quesito anche successivamente al deposito presso l'Ufficio centrale referendario, e non solo anteriormente come la dottrina aveva preconizzato<sup>157</sup>. Diversamente in punto di reintegrazione dei promotori della richiesta referendaria. Infatti, se la surroga è ben possibile con riguardo all'iniziativa popolare in presenza di riduzione sotto il numero minimo di dieci, attraverso la cooptazione di altri cittadini fra i soggetti sottoscrittori<sup>158</sup>, la stessa appare invece da escludere con riguardo all'iniziativa regionale in assenza della distinzione fra promotori e sottoscrittori referendari e laddove la titolarità radica unicamente, e nel minimo, in cinque Consigli regionali. Ad oggi s'è peraltro riscontrato un solo peculiare caso di revoca, quale intervenuto in sede d'iniziativa referendaria consiliare regionale in materia di trivellazioni marine. Infatti, si trattava non già di un mero ritiro dell'iniziativa successivo al deposito della deliberazione bensì all'esito della non condivisa decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum* di trasferire il quesito sullo *ius superveniens*<sup>159</sup> e dunque invocando la declaratoria della cessazione dell'oggetto del contendere<sup>160</sup>. Per quanto la *quaestio* relativa al trasferimento del quesito referendario esula pacificamente dal giudizio di ammissibilità, l'ente regionale abruzzese è venuto a porsi nell'anomala identica posizione dell'Avvocatura erariale sostenendo che la nuova disciplina avrebbe mutato il contenuto normativo essenziale del precetto

<sup>155</sup> Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, pp. 119-120.

<sup>156</sup> Cfr. U. RESCIGNO, *Referendum, comitato promotore e conflitto tra i poteri dello stato*, in *Crit. dir.*, n. 13/1978, p. 22.

<sup>157</sup> Cfr. G. ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 14/1971, p. 55.

<sup>158</sup> *Ivi*, p. 74.

<sup>159</sup> Ufficio centrale per il referendum, ord. 7 gennaio 2016.

<sup>160</sup> Corte cost. 2 febbraio 2016, n. 17, punto 11. *Ritenuto in fatto* e 4.1. *Considerato in diritto*.

oggetto della richiesta referendaria<sup>161</sup>. Di fatto, con una revoca del mandato alle liti all'originario difensore ed il rilascio di procura a nuovo legale da parte del delegato effettivo consiliare, l'organo ha svolto deduzioni soddisfattive circa le modifiche legislative incidenti sui restanti cinque quesiti referendari<sup>162</sup> che avevano determinato la decisione di chiusura procedimentale con la suddetta ordinanza. Del resto rilevava come il Consiglio regionale nulla aveva dedotto in punto di stretta inammissibilità del quesito, limitandosi ad opporre la cessazione della materia del contendere, laddove peraltro la stessa normativa regionale abruzzese in materia di *upstream* è stata successivamente censurata dalla Consulta<sup>163</sup>.

Da ultimo si consideri pure la difficoltà per le neofite Regioni promotrici del 1992 di ponderare sufficientemente le regole costruite negli anni dalla Corte costituzionale in tema d'ammissibilità referendaria nonché d'individuare esattamente l'integrale normativa da sopprimere onde realizzare un'omogenea azione abrogativa. Prova ne sia il fatto che alla verifica della Consulta nel 1993 solo due quesiti su cinque hanno superato il vaglio ed i restanti tre sono stati riconosciuti invece come del tutto imprecisi, quasi come redatti da un pubblicitario anziché da un giurista<sup>164</sup>. Risulta evidente che gli organi regionali (*rectius*, gli uffici legislativi e relativi consulenti dei Consigli interessati) non hanno prestato sufficiente attenzione all'elevata complessità e farraginosità della legislazione vigente non sempre immediatamente percepibile, come in concreto avvenuto per i tre quesiti rigettati e relativi alle funzioni amministrative statali ed ai dicasteri dell'industria e della sanità.

### 3.1. Segue: l'area d'azione dell'iniziativa referendaria regionale.

La dottrina aveva prospettato la possibilità d'apporre limiti specifici all'iniziativa referendaria regionale in relazione alla sussistenza di un interesse regionale per l'abrogazione referendaria<sup>165</sup>. Tuttavia, in assenza d'un espresso sostegno normativo per tale limite, deve ritenersi l'infondatezza dell'assunto. Al contrario si dovrebbe pervenire a classificare il *referendum* abrogativo quale istituto ad iniziativa non già

<sup>161</sup> La Regione Abruzzo con memoria del 15 gennaio 2016 ha chiesto la cessazione dell'oggetto del contendere in relazione a tutte le richieste referendarie ivi compresa quella per la quale l'Ufficio centrale per il referendum aveva confermato che il procedimento avesse corso ad onta dello *ius superveniens*.

<sup>162</sup> Corte cost. 2 febbraio 2016, n. 16, punto 9. *Ritenuto in fatto* e 2. *Considerato in diritto*.

<sup>163</sup> Corte cost. 24 febbraio 2017, n. 39. Cfr. F. MINNI, "Abruzzo vs Trivelle" in mare: la legge regionale non passa il giudizio della Corte, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, pp. 500-501.

<sup>164</sup> Cfr. R. BIN, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 247.

<sup>165</sup> Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1992, p. 129.

solo mista ma anche e soprattutto differenziata laddove il potere d’iniziativa spetterebbe diversamente a seconda del soggetto abilitato, elettori ovvero Consigli regionali<sup>166</sup>, con questi ultimi titolari di un potere circoscritto. Infatti, secondo tale suggestiva ed obsoleta teoria, l’iniziativa regionale sarebbe limitata agli interessi delle collettività regionali in forza di una presupposta necessitata relazione tra l’amministrazione proponente e l’oggetto del quesito referendario. La dottrina ne aveva tratto l’implicita esistenza dall’*obiter dictum* contenuto in una delle prime sentenze d’inammissibilità di richieste referendarie regionali del 1992, quale relativa all’abolizione di un coacervo di funzioni amministrative statali<sup>167</sup>. Posto che alcune di esse non avrebbero determinato una corrispondente espansione delle competenze regionali ne sarebbe derivata un’invocata *vindicatio potestatis* regionale quale causa preclusiva al *referendum* d’iniziativa regionale<sup>168</sup>. Tale assunto sarebbe confermato indirettamente anche dalla coeva ammissibilità del quesito sull’abolizione del dicastero del turismo<sup>169</sup> laddove relativo al solo assetto delle allora attuali competenze senza contestarne la spettanza statale nonché dalla pronuncia sull’inammissibilità del quesito per la soppressione del Ministero dell’industria<sup>170</sup>.

Tuttavia, nella prima pronuncia evocata, appare significativo l’espresso richiamo della Consulta all’interpretazione del quesito quale «chiaramente enunciata nelle delibere dei Consigli regionali» in punto di funzioni statali, per cui l’interesse abrogativo viene ricavato dal contenuto delle stesse deliberazioni regionali. Si tratterebbe, a ben vedere, di una sorta di rinvio ai lavori preparatori della richiesta referendaria quale atto di legislazione negativa *in itinere* ovvero un elemento di ordine psicologico<sup>171</sup> onde ricercare il fine intrinseco alla volontà dei proponenti che avrebbe reso il quesito soggettivamente non univoco<sup>172</sup>. Ovvero quantomeno di un sistema d’accertamento dell’oggettività formale e lessicale del quesito, fondato dapprima sulla valutazione del contesto normativo e poi del contenuto delle deliberazioni regionali<sup>173</sup>. Tuttavia, in materia appare dirimente rilevare che la giustificazione dell’iniziativa non rientra certo nel contenuto obbligatorio delle

<sup>166</sup> Cfr. G. SALERNO, *Il referendum*, cit., pp. 126-127.

<sup>167</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 29.

<sup>168</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, cit., pp. 181-182.

<sup>169</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 35.

<sup>170</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 36. Cfr. E. BALBONI, *Il potere emigra in Regione*, in *Il Sole-24Ore*, 22 gennaio 1993.

<sup>171</sup> Cfr. G. PARODI, *L’iniziativa referendaria*, cit., p. 1452.

<sup>172</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum: un nuovo atto*, in *Giur. cost.*, n. 3/1993, pp. 2270-2271.

<sup>173</sup> Cfr. R. BALDUZZI, *La Corte non è Bertoldo (o dell’affidabilità del giudice costituzionale)*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993, p. 255.

deliberazioni consiliari regionali, quale delineato dalla legge referendaria, dovendo al riguardo l'atto limitarsi alla sola enunciazione del quesito con le norme di cui si chiede l'abrogazione popolare. Per l'effetto, nel caso della primigenia richiesta relativa alle funzioni amministrative, in sede motiva degli atti regionali, appare piuttosto intervenuta una tanto imprudente quanto pleonastica enunciazione delle ragioni del quesito abrogativo, presumibilmente riconducibile all'inesperienza redazionale dell'epoca in materia viste le Regioni quali enti del tutto novizi nell'attivazione dell'istituto. La presenza d'impianti normativi imperfetti dal punto di vista logico-sistematico ha a sua volta reso ardua la corretta stesura del quesito referendario da parte delle Regioni proponenti<sup>174</sup>.

Del resto, tale interpretazione ricavata dalle prime decisioni del 1993 su richieste regionali appare ampiamente contraddetta dalle successive decisioni costituzionali intervenute nei decenni su altri quesiti d'iniziativa consiliare regionale. Anzitutto nel 1997 con la prima decisione d'ammissibilità su quesito non afferente ad interessi regionali in tema di concorsi unici, quale normativa che non si applicava a Regioni ed Enti locali, laddove la Consulta non s'è posta il problema dell'esistenza di un legame con le funzioni dell'ente<sup>175</sup>. Ma a ben vedere l'obiezione non ha trovato ulteriore spazio neppure per l'inammissibilità di richieste attinenti a competenze extraregionali, *id est* nel 2013-2014 in tema di geografia giudiziaria regionale e da ultimo, nel 2019, per la quota proporzionale della legge elettorale nazionale.

Vieppiù, si rammenti che nemmeno può ritenersi esistente un parallelismo con la datata e restrittiva tesi della delimitazione oggettiva in materia d'iniziativa legislativa regionale al Parlamento<sup>176</sup> pur via via temperata<sup>177</sup> laddove la stessa è ormai ampiamente superata dalla dottrina<sup>178</sup>. Infatti, in forza dell'attivismo regionale e relativa propensione ad interpretare in senso ampio il disposto costituzionale s'è radicata l'idea che l'esercizio dell'iniziativa legislativa sia uno strumento d'interlocazione politica fra Regioni e Parlamento<sup>179</sup>. Tale assunto, a ben vedere, si

<sup>174</sup> Cfr. G. PARODI, *L'iniziativa referendaria*, cit., pp. 1453-1454.

<sup>175</sup> Cfr. G. MOR, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, pp. 273-274.

<sup>176</sup> In tema, cfr.: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 731; F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971, pp. 82-83; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, Napoli, 1958, pp. 94-96. *Contra*, V. SPAZIANTE, *L'iniziativa legislativa delle regioni*, in A. PREDIERI (cur.), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano: ricerca*, VI, Milano, 1978, pp. 13-15.

<sup>177</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, p. 362 e M. CARLI, *Art. 121-127*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 69.

<sup>178</sup> Cfr. L. PACE, *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale. Riflessioni sul potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017, pp. 9-13.

<sup>179</sup> Cfr. F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale*, II, Milano, 1972, p. 39.

sposa anche con l'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali posto che le Regioni non sono certo enti a fini settoriali, bensì enti politici a fini tendenzialmente generali<sup>180</sup>. Per l'effetto le Regioni detengono titolo a partecipare alla realizzazione dell'indirizzo politico nazionale e quindi di essere effettivamente un soggetto politico. In concreto ne discende che la Regione, in quanto articolazione dell'ordinamento, deve avere la possibilità di attuare quei compiti che la Carta costituzionale attribuisce alla Repubblica e dunque deve poter concorrere alla tutela e alla realizzazione degli interessi nazionali<sup>181</sup>.

Ne consegue ampiamente che il ridetto supposto limite dell'interesse regionale al *referendum* abrogativo – che avrebbe fatto capolino nelle prime decisioni del 1993 –, non appare aver fatto sostanziale breccia alcuna nella giurisprudenza costituzionale in tema d'ammissibilità referendaria su iniziative regionali. Indi, se ne ricava in maniera cristallina che, in sua assenza e quantomeno teoricamente, il quesito referendario può colpire qualsivoglia atto legislativo, salvo i restanti limiti del giudizio d'ammissibilità costituzionale. Tuttavia, e l'esperienza più recente del *referendum upstream* ben lo insegna, volendo fare un parallelo con l'iniziativa legislativa regionale al Parlamento, appare logico e naturale attendersi azioni referendarie principalmente protese alla protezione degli interessi dell'autonomia regionale ovvero locale. Né possono escludersi altre ragioni giuridico-istituzionali che potrebbero supportare quest'affermazione a fronte di reiterati tentativi di neocentralismo quali tipici dei periodi di crisi, economica ovvero sanitaria che siano<sup>182</sup>.

Del resto nulla vale opporre che senza la fissazione di limiti all'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali si potrebbe in potenza registrare una proliferazione dei quesiti nei settori più disparati come avvenuto nei decenni su spinta dei comitati referendari promossi dal partito radicale italiano alla stregua di un'autentica deviazione demagogica<sup>183</sup>. Infatti, rassegnare i macrotemi oggetto dell'attivismo referendario radicale significa spaziare dal divorzio all'aborto, dall'ordine pubblico al nucleare, dalla caccia ai sistemi elettorali nazionali, dal

<sup>180</sup> Cfr. A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali. Autonomie per governare*, Bari, 1977, p. 221.

<sup>181</sup> Cfr. F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, 2001, pp. 50-51.

<sup>182</sup> Cfr. G. GARDINI, *La quiete dopo il "referendum". Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in «Istituzioni del federalismo», n. 3/2016, pp. 585-607 e A. CANDIDO, *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive "de iure condito" e "de iure condendo"*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014, pp. 1-24.

<sup>183</sup> Cfr. F. DELPÉRÉE, *Referendum e ordinamenti costituzionali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Referendum, cit.*, p. 51.

finanziamento pubblico dei partiti agli stupefacenti, dalla privatizzazione della RAI all'Ordine dei giornalisti, dall'ordinamento giudiziario alla procreazione assistita, etc.

In sede di prassi dell'istituto appare peraltro suggestivo indagare i motivi del mancato ricorso, per oltre un ventennio, all'iniziativa referendaria abrogativa regionale. La dottrina risulta averla ascritta al potenziale complesso d'inferiorità regionale nei confronti dell'istituto, determinato dal timore che l'elettorato disertasse le urne, rendendo nulla la consultazione, posto un generale sostanziale disinteresse alle questioni referendarie proposte dalle Regioni rispetto ai comitati promotori di cittadini<sup>184</sup>. Tuttavia, tale datata asserzione appare del tutto smentita da elementi oggettivi successivi posto che il *trend* di partecipazione ai quattro *referendum* d'iniziativa regionale ad oggi svolti non si discosta dalla media dei restanti contemporaneamente espletati ed anche a prescindere o meno dal raggiungimento del *quorum* strutturale.

Ne segue che appare solo parzialmente più verosimile l'ipotesi dell'effetto di cd. trascinarsi svolto da altre concomitanti consultazioni referendarie attivate dagli elettori su temi più rilevanti rispetto alle iniziative regionali<sup>185</sup>. Come del resto avvenuto per i *referendum* sulle due abolizioni ministeriali del 1993 ma non anche per l'ulteriore del 1997 laddove il fallimento della partecipazione è stato generalizzato per tutte le consultazioni. L'elevato afflusso alle urne per le soppressioni dei dicasteri dell'agricoltura e del turismo del 1993 ed il successo dei restanti cinque quesiti dei comitati<sup>186</sup> è stato infatti generato soprattutto dalla sentita tematica dell'abrogazione della legge elettorale proporzionale del Senato<sup>187</sup> nonché da altri temi caldi quali il finanziamento pubblico dei partiti e la disciplina delle sostanze stupefacenti dettata dalla cd. legge Jervolino-Vassalli, di cui al testo unico raccolto nel d.P.R. n. 309/1990. Infatti, la mera soppressione di Ministeri cd. inutili, pur al fine di uno snellimento degli apparati governativi nonché nel quadro del riordinamento dei dicasteri onde perseguire la piena attuazione dell'ordinamento regionale, non appariva tematica di rilevante interesse e radicalizzazione politica<sup>188</sup>.

<sup>184</sup> Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, 1992, cit., p. 129.

<sup>185</sup> Cfr. G. AMBROSINI, *Referendum*, Torino, 1993, p. 134 e G. GEMMA, *Soppressione di ministeri*, cit., pp. 195-196.

<sup>186</sup> I restanti cinque referendum abrogativi sostenuti dai comitati promotori attenevano all'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti, di norme della legge sugli stupefacenti, dell'affidamento alle U.S.L. dei controlli ambientali, delle norme per le nomine ai vertici delle banche pubbliche nonché l'abolizione del Ministero delle partecipazioni statali. A fronte di un'affluenza media del 76% tali quesiti referendari furono approvati con percentuali variabili tra il 90,25% per il finanziamento dei partiti ed il 55,36% per gli stupefacenti.

<sup>187</sup> Cfr. V. BARNATO, *I referendum elettorali: analisi dei quesiti*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 3/1992, pp. 725-743.

<sup>188</sup> Cfr. G. AMBROSINI, *Referendum*, cit., pp. 144-145.

Il punto focale per il buon esito dell'iniziativa referendaria regionale risulta dunque quello dell'individuazione di tematiche dotate di elevata tensione politica per cui la radicalizzazione dello scontro tra fautori e contrari dell'abrogazione mobilita gli elettori ponendo nel nulla l'astensionismo. Ovvero la presenza di un peculiare contesto storico, com'è stato quello del 1992-'93, connotato da una profonda sfiducia dei cittadini nei confronti del circuito rappresentativo a fronte degli scandali giudiziari di corruzione politica<sup>189</sup>. Lo sgretolamento del sistema della cd. Repubblica dei partiti è infatti riconosciuto come un processo progressivo che ha trovato il suo momento conclusivo, almeno simbolicamente, nel voto referendario del 18 aprile 1993<sup>190</sup>.

Un ulteriore elemento d'interesse è dato dalla mancata costituzione in giudizio avanti la Consulta del Presidente del Consiglio dei Ministri come avvenuto per la discussione dell'ammissibilità di tutte le richieste referendarie regionali in chiave autonomista del 1992 e del 1996 nonché da ultimo del 2019 in tema di legge elettorale. Del resto, nel giudizio sull'ammissibilità del *referendum* avanti la Corte costituzionale, l'Esecutivo predilige per prassi una linea di *self-restraint* senza costituzione in giudizio, attestando per l'effetto di non trovarsi istituzionalmente in uno stato di conflitto di interessi coi promotori<sup>191</sup>. Si tratta di un dato che conferma anche l'assenza di un interesse governativo attorno ai quesiti regionali proposti su tematiche prive di particolari ricadute politiche per quanto non certo improvvisati. Tuttavia, significativamente, per i quesiti relativi alla geografia giudiziaria ed alle prospezioni marine di combustibili fossili s'è invece registrata la costituzione dell'Avvocatura erariale onde avversare le iniziative regionali. Infatti, maggiore attenzione per l'Esecutivo detenevano le richieste sulla riforma delle circoscrizioni giudiziarie ordinarie venute da buona dose di campanilismo locale, nonché per le cd. trivelle a fronte d'implicazioni connesse alla politica energetica nazionale e per le quali, a fronte dello *ius superveniens*, il Governo riteneva d'aver già soddisfatto le istanze regional-ambientaliste.

Di per sé l'iniziativa referendaria regionale ai fini abrogativi nazionali appare detenere sicuramente una potenziale sorta di valenza conflittuale nei riguardi dell'Esecutivo e del Parlamento statale. Le primigenie iniziative del 1992 e del 1996 hanno ben dimostrato la volontà regionale di mutare alcuni assetti organizzativi

<sup>189</sup> Cfr. B. CARAVITA, *I referendum del 1993*, cit., p. 561.

<sup>190</sup> Cfr. A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/1997, pp. 7-50 e P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Bologna, 1997, p. 459.

<sup>191</sup> Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, p. 32.

dell'architettura di governo quali contrastanti con la forma di Stato regionale<sup>192</sup>. Tuttavia, appare interessante rilevare che con la riforma strutturale del Titolo V del 2001 in chiave regionalista e localista le iniziative referendarie regionale risultano traslate su tematiche d'interesse non eminentemente autonomistico salvo in parte il solo richiamato *referendum* sulle cd. trivelle del 2016. Inoltre s'aggiunga il fatto che giudizi d'ammissibilità di tal fatta tendono a sovra-esporre la Corte costituzionale ad istanze potenzialmente delegittimanti quali eventualmente provenienti dalle Regioni.

Giova non a caso rilevare come le primigenie richieste referendarie regionali depositate nel 1992 furono variamente accolte e commentate in dottrina per quanto offuscate dalla, a sua volta iniziale, stagione dei *referendum* elettorali<sup>193</sup>. In parte giudicate negativamente, laddove si paventava la presenza di *referendum* iper-regionalistici che avrebbero alterato (o quasi) la forma di Stato delineata in Costituzione<sup>194</sup> ovvero criticando aspramente le due intervenute decisioni di rigetto in chiave anti-regionale<sup>195</sup>. Infatti, a fronte d'un frangente di cesura della storia repubblicana, risulta logico e consequenziale che – dopo il risultato schiacciante al primo *referendum* elettorale del 1991 sulla preferenza unica alla Camera, stante il persistente e deprecabile immobilismo del sistema partitico<sup>196</sup> – s'attivassero per la prima volta nuove istanze referendarie da parte di svariati Consigli regionali su assetti istituzionali per la soppressione di dicasteri e di titolarità di funzioni in materie di competenza regionale quale spinta ad un maggiore decentramento.

Tali iniziative appaiono sintomatiche della possibilità d'incidere su aspetti costituzionali dello Stato anche su proposta degli stessi Consigli regionali, laddove del resto anche i comitati promotori si sono fatti latori, ed anche anteriormente alle Regioni, di quesiti nello stesso settore. Nell'ambito dell'insieme complessivo dei *referendum* che attengono ad aspetti essenziali dei poteri statuali d'iniziativa popolare si possono infatti annoverare i quesiti ammessi relativamente all'ordinamento giudiziario militare<sup>197</sup>, la responsabilità civile dei magistrati<sup>198</sup>, la commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa<sup>199</sup>, il sistema elettorale delle Camere (con

<sup>192</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, cit., p. 170.

<sup>193</sup> Cfr. A. CHIMENTI, *Storia dei referendum*, cit., pp. 126-147.

<sup>194</sup> Cfr. E. BALBONI, *Il potere emigra*, cit. e G.F. CIAURRO, *Sono ancora attuali le ragioni del diritto*, in *Il Giornale*, 18 gennaio 1993.

<sup>195</sup> Cfr. G. MIGLIO, *Consulta matrigna delle Regioni*, in *l'Unità*, 17 gennaio 1993.

<sup>196</sup> Cfr. E. BERSELLI, *L'ultima recita dei partiti*, in *Il Mulino*, n. 6/1991, p. 1032.

<sup>197</sup> Corte cost., 10 febbraio 1981, n. 25.

<sup>198</sup> Corte cost., 3 febbraio 1987, n. 26.

<sup>199</sup> Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16.

sette quesiti nell'arco degli anni)<sup>200</sup>, gli incarichi extragiudiziari dei magistrati<sup>201</sup>, la progressione<sup>202</sup> e la separazione<sup>203</sup> delle carriere magistratuali, il sistema d'elezione del CSM<sup>204</sup>, nonché il legittimo impedimento per le alte cariche statali<sup>205</sup>.

Al riguardo appare che gli interessi regionali si frappongono all'interno dei rapporti fra organi e poteri costituzionali e dunque risulta realistico che l'istituto referendario possa essere fatto proprio dalle Regioni in chiave d'architettura costituzionale. In tema la dottrina s'era pure interrogata sul fatto che attraverso le istanze referendarie regionali di soppressione di dicasteri si finirebbe per destrutturare l'equilibrio dell'Esecutivo dal punto di vista organizzativo interno nonché dei legami con le Camere e dunque anche incidendo sul rapporto fiduciario<sup>206</sup>. Ne sarebbero quindi lesi, quantomeno implicitamente, i principi di fiducia, unità e continuità governativa<sup>207</sup> similmente a quanto avviene nel caso di rimpasto ministeriale eccessivo che determina un mutamento strutturale sostanziale del governo che impedisce di riferirvi la fiducia parlamentare iniziale<sup>208</sup>.

Tuttavia, appaiono ultronei i datati riferimenti dottrinari degli anni Settanta, e dunque ben anteriori alle prime esperienze referendarie d'iniziativa regionale, circa la possibilità d'incidere con tale strumento sulla fondamentale unità di un potere pubblico essenziale<sup>209</sup>. Parimenti per l'ipotesi di un condizionamento referendario dei limiti della sovranità popolare in un ordinamento parlamentare<sup>210</sup>. Questo laddove s'influisca meramente sulla soppressione di dicasteri come quelli agricolo e turistico, in assenza d'espresse indicazioni costituzionali in materia e dunque enti pacificamente non presupposti. Quindi del tutto diversi non già solo dall'unico costituzionalmente previsto, qual è il Ministero della Giustizia – *ex artt. 107, comma 2 e 110, Cost.*, che richiamano espressamente il relativo Ministro<sup>211</sup> –, ma anche da

<sup>200</sup> Corte cost., 2 febbraio 1991, n. 47; 4 febbraio 1993, n. 32; 28 gennaio 1999, n. 13; 7 febbraio 2000, n. 32; 30 gennaio 2008, nn. 15, 16 e 17.

<sup>201</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 41.

<sup>202</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 33.

<sup>203</sup> Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 37.

<sup>204</sup> Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 44.

<sup>205</sup> Corte cost., 26 gennaio 2011, n. 29.

<sup>206</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica, cit.*, p. 174. *Contra* P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum: un nuovo atto, cit.*, pp. 2286-2289.

<sup>207</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 383.

<sup>208</sup> Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, p. 551.

<sup>209</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *La Costituzione non prevede due democrazie*, in *l'Unità*, 3 dicembre 1977.

<sup>210</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica, cit.*, p. 175.

<sup>211</sup> Il mero riferimento al Ministro piuttosto che al Ministero non pare certo in grado di escludere la necessità costituzionale del relativo dicastero vieppiù laddove l'art. 110, Cost., demanda espressamente al Ministro «l'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia». Cfr. G. SOBRINO, *Il Ministro della*

quelli costituzionalmente necessitati per l'organizzazione dell'Esecutivo quali principalmente la Difesa, l'Economia, gli Esteri e gli Interni<sup>212</sup> (ma forse anche le Infrastrutture, l'Istruzione ed il Lavoro), posto che in tal caso si graverebbe su leggi a contenuto costituzionalmente vincolato in quanto costituenti lo zoccolo duro della struttura governativa statale<sup>213</sup>. Vieppiù laddove alcun elenco dei Ministeri è presente nella Carta che, anzi, all'art. 95, comma 3, ne riserva espressamente l'istituzione alla legge, pur ad onta delle scarse indicazioni costituzionali circa le attribuzioni ministeriali ed i rapporti fra dicasteri e Consiglio dei Ministri<sup>214</sup>.

Il richiamo della Corte all'ammissibilità della soppressione di apparati «discrezionalmente» elevati a dicastero sembra confermare tale ipotesi per cui *a contrariis* competenze statali non potrebbero non fare capo a dicasteri implicitamente necessitati per Costituzione, restando per l'effetto esclusa qualsivoglia ipotesi di disarticolazione dell'apparato dell'Esecutivo per via referendaria<sup>215</sup>. Ancora, la diga della Consulta, quale sancita sin dalla primigenia sentenza n. 16 del 1978, avverso l'utilizzo dello strumento referendario abrogativo su norme costituzionalmente vincolate<sup>216</sup>, se non addirittura in chiave anti-demolitoria dell'equilibrio tra i poteri costituzionali, appare del tutto granitica nell'esclusione di qualsivoglia "sovversione" costituzionale per via dell'iniziativa referendaria consiliare regionale. Del resto si badi che la Consulta non risulta neppure avere mai ipotizzato l'esistenza di un limite referendario oggettivo su leggi connesse all'indirizzo politico, pur isolatamente evocato in dottrina<sup>217</sup> nonché in sede di lavori preparatori della legge referendaria. Anche prescindendo dall'apparente oscurità di tale insieme di leggi<sup>218</sup>, tale preclusione finirebbe per snaturare il significato della stessa riserva parlamentare per le decisioni relative al rapporto fiduciario<sup>219</sup>. Parimenti, ritenere che la *ratio* di alcune leggi espressamente sottratte *ex art. 75, Cost.*, dal *referendum* abrogativo, sarebbe quella d'impedire l'ingresso diretto degli elettori in decisioni strettamente afferenti al circuito fiduciario<sup>220</sup>, appare in fregio alla natura stessa dell'istituto popolare in chiave censurante del Parlamento quale soggetto autore delle norme oggetto

*Giustizia ed i Poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli, 2015, pp. 282-307 e P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, cit., p. 173.

<sup>212</sup> Cfr. F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909, p. 324.

<sup>213</sup> Cfr. G. GEMMA, *Soppressione di ministeri*, cit., pp. 194-195.

<sup>214</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 404.

<sup>215</sup> Cfr. G. PARODI, *L'iniziativa referendaria*, cit., p. 1449.

<sup>216</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giur. cost.*, n. 2/1978, pp. 151-166.

<sup>217</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 788.

<sup>218</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Giuristi e referendum*, in *Dir. soc.*, n. 1/1978, p. 123.

<sup>219</sup> Cfr. A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974, p. 218.

<sup>220</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo*, cit., p. 43.

d'abrogazione. Di fatto un potenziale parallelo della sfiducia governativa da parte delle Camere e dunque un'implicita disapprovazione dello stesso operato dell'Esecutivo. La stessa scelta costituente del *referendum* abrogativo tra tutte le restanti ipotesi proposte dal Mortati, delinea la volontà di coinvolgere sostanzialmente il popolo nell'attività legislativa<sup>221</sup> sia pure limitatamente ai fini abrogativi e salvi gli imprevisi sviluppi dell'istituto che ha portato a considerarlo come elemento della forma di governo<sup>222</sup>. Il dissenso popolare si concentra solo sulla norma oggetto del quesito mentre effetti ulteriori rispetto all'abrogazione hanno origine non già dalla volontà popolare, bensì dal Parlamento che determina la reazione dell'ordinamento giuridico alla lacuna creata<sup>223</sup>. Se quindi i Costituenti innestarono il *referendum* nel circuito costituzionale – anche per iniziativa consiliare regionale – ne accettarono il ruolo correttivo degli eccessi del parlamentarismo, negando l'incompatibilità tra parlamentarismo e logica referendaria.

#### **4. I fattori comuni delle iniziative referendarie regionali a fini abrogativi nazionali.**

Traguardando il richiamato caso elvetico che ha registrato una sola iniziativa cantonale nella storia costituzionale federale ultrasecolare, a fronte di un evidente attrito di natura finanziaria tra Stato centrale ed entità federate, si rileva come le richieste referendarie d'iniziativa regionale italiane hanno (quasi) sempre riguardato tematiche connesse con l'ampliamento dell'autonomia regionale e locale quale evidente contraltare al corrispondente eccesso dei poteri del Governo centrale. Questo è pacificamente avvenuto per le iniziative depositate nel 1992, 1996 e 2015, su tematiche in ogni caso riconducibili alla limitazione dell'autonomia regionale e locale. Dalle soppressione di dicasteri al superamento della figura del segretario comunale e provinciale, dalla riduzione ovvero eliminazione dei controlli di legittimità sugli atti regionali e locali, dal potere estero ovvero europeo regionale ai concorsi pubblici unici. Parimenti per le sei iniziative regionali del 2015 sulla ricerca ed estrazione degli idrocarburi che attingevano i poteri regionali in punto

---

<sup>221</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 188.

<sup>222</sup> Cfr. V. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del parlamento*, in *Pol. dir.*, n. 4/1981, p. 516.

<sup>223</sup> Cfr. G. FERRARA, *Referendum e Corte costituzionale: un'obiezione non lieve*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (cur.), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, p. 115.

procedimentale concessorio ovvero a fini ambientale per la protezione dell'ambiente costiero.

Una prima eccezione a tale ambito tematico s'è però registrata con le quattro richieste referendarie abrogative del 2013 e 2014 relative alla riforma della geografia giudiziaria ordinaria. In assenza di competenze regionali in materia giurisdizionale, salva l'ipotesi dell'organizzazione della giustizia di pace<sup>224</sup> eventualmente attuabile *de futuro* in sede di regionalizzazione differenziata, *ex art.* 116, comma 3, Cost., a fronte della concreta attivazione di proposte d'intese Stato-Regioni<sup>225</sup>, si tratta all'evidenza di una materia statale. L'iniziativa regionale deteneva il *fumus* di ragioni campanilistiche e localistiche onde evitare la soppressione di tribunali e relative procure (nonché sezioni distaccate di tribunali) in centri di medie dimensioni non capoluoghi di provincia per i quali la perdita della sede giudiziaria avrebbe determinato una penalizzazione in punto di ricadute economiche per l'indotto degli uffici giudiziari soppressi. Come già richiamato, i quesiti non hanno superato il vaglio d'ammissibilità per strette ragioni di necessarietà costituzionale della normativa in materia di sedi giudiziarie, sia per la legge delega che per il discendente decreto attuativo. Tale iniziativa appare tuttavia sintomatica di quel nuovo fronte del contenzioso costituzionale Regioni-Stato, ulteriore rispetto ai giudizi in via principale ed al conflitto d'attribuzioni, già paventato dalla dottrina all'indomani delle prime decisioni sull'ammissibilità di richieste referendarie regionali<sup>226</sup>. Particolarmente, la natura altamente contenziosa dell'iniziativa referendaria regionale<sup>227</sup> emerge non già solo in relazione alle prime richieste degli anni Novanta ma si ripete con attenzione proprio ai quesiti relativi alla geografia giudiziaria ordinaria, alle trivellazioni marine ed anche al sistema elettorale parlamentare.

Tuttavia, in disparte il caso dei quesiti sulla geografia giudiziaria ordinaria appare opportuno concentrarsi sull'ulteriore e più recente interessante eccezione costituita dall'iniziativa referendaria abrogativa regionale in tema di legge elettorale nazionale, *cd. Rosatellum* del 2017, laddove i Consigli regionali si sono cimentati con una

<sup>224</sup> Per una critica alla nozione costituzionalizzata di «giustizia di pace», cfr. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.*, n. 1/2001, p. 11.

<sup>225</sup> In tema, da ultimo, cfr.: E. AURELI, L. MARILOTTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: l'oggetto delle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ed il rapporto tra competenze legislative e funzioni amministrative*, in *Oss. fonti*, n. S1/2020, pp. 29-52; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, pp. 232-265; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, pp. 73-93; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pp. 260-283.

<sup>226</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, *cit.*, p. 170.

<sup>227</sup> Cfr. G. PARODI, *L'iniziativa referendaria*, *cit.*, p. 1459.

tematica esclusivamente nazionale quale avente ad oggetto il sistema elettorale delle due Camere. L'obiettivo era tanto evidente quanto pregnante, è cioè realizzare – attraverso un quesito altamente manipolativo – una legge elettorale integralmente maggioritaria con soli collegi uninominali escludendo qualsivoglia quota di riparto proporzionale che il cd. *Rosatellum* prevede nell'ampia misura dei 2/3 dei seggi. Di fatto, con tale richiesta referendaria, i Consigli regionali significativamente eccedono – dopo il primo citato caso dei concorsi unici del 1996 – dal mero ambito d'interesse e tutela regionale e locale e pervengono a proporre un quesito referendario direttamente connesso alla formazione del Parlamento nazionale, e dunque un organo dello Stato centrale, con ogni evidente ricaduta anche in punto d'ingegneria costituzionale. A nulla valendo la successiva pronuncia d'inammissibilità della Consulta laddove l'ipotesi d'insufficiente normativa di risulta incapace di superare il *test* della Corte era stata ampiamente ventilata in dottrina<sup>228</sup>, pur a fronte d'opposte possibiliste valutazioni circa l'ipotesi di pervenire al ridisegno dei collegi elettorali uninominali in forza di pregressa delega parlamentare<sup>229</sup>, ex art. 3, l. 51/2019. Dunque un puro tecnicismo in punto d'auto-applicatività della normativa di risulta circa l'impossibilità di consentire il rinnovo delle Camere a causa dell'eliminazione del criterio di riparto proporzionale dei seggi residui a quelli uninominali, con relativa generalizzazione di quest'ultimi. Prova ne sia anche il contestuale fallito conflitto di attribuzione interorganico sollevato da cinque fra le otto Regioni deliberanti circa la mancata adozione di una legislazione che imponesse la sospensione degli effetti abrogativi del *referendum*, allorché – attesa la natura non autoapplicativa della normativa di risulta – sia necessario adottare una disciplina attuativa idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali<sup>230</sup>.

Da ultimo, si colloca sulla stessa lunghezza d'onda l'ipotesi (ovvero la minaccia) di un *referendum* abrogativo in materia di disciplina della prescrizione del reato eliminando l'ipotesi di sospensione *sine die* della medesima dopo il primo grado di giudizio. In tal caso, di fatto, le Regioni interverrebbero a “gamba tesa” nel condizionare la materia della giustizia penale con un intervento ablativo sul codice di rito. Pacifico che le Regioni (e gli Enti locali) non detengono potere alcuno in materia e dunque l'iniziativa sub-statale risulterebbe estremamente condizionante delle

<sup>228</sup> Cfr. G. GUZZETTA, *Tirannia dei valori e ragionevolezza della disciplina legislativa sul referendum abrogativo: il caso delle leggi elettorali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020, pp. 1-14 e P. VIPIANA, *La legge elettorale come legge costituzionalmente necessaria*, in *Oss. fonti*, n. 1/2019, pp. 1-34.

<sup>229</sup> Cfr. A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2019, pp. 1-15.

<sup>230</sup> Corte cost., ord. 31 gennaio 2020, n. 9. Cfr. R. ROMBOLI, *Ammissibilità di richiesta di referendum abrogativo. Conflitto di attribuzione*, in *Foro it.*, n. 3/2020, pp. 791-794.

politiche legislative centrali. Ma soprattutto assumerebbe una valenza politica di sfiducia nei confronti di parte della coalizione di maggioranza che ha sostenuto strenuamente la ridetta norma da assoggettare a consultazione popolare.

Ripercorrendo poi le ragioni sottese alle iniziative referendarie abrogative regionali emerge come nel primo caso del 1993, in costanza della cd. Prima Repubblica, l'iniziativa s'inquadrava nel solco di decentralizzare maggiormente il Paese in conformità al disegno costituzionale dell'ordinamento regionale<sup>231</sup>. Non stupisce quindi l'avvio d'iniziative referendarie abrogative tese alla soppressione di dicasteri centrali ovvero ad eliminare l'attribuzione allo Stato di funzioni amministrative, peraltro, si badi, proprio da parte delle Regioni settentrionali con maggiori dotazioni finanziarie. Del resto, la dottrina aveva ampiamente attestato come il mantenimento di alcuni dicasteri costituisse una carenza macroscopica dell'attuazione legislativa del Titolo V della Costituzione<sup>232</sup>.

Le Regioni abbandonavano gli istituti di negoziazione e compromesso nei rapporti con lo Stato in favore di una politica più aggressiva nei confronti dell'Esecutivo nazionale. A fronte di un evidente processo d'emancipazione regionale e locale si dipana la volontà di ricercare ulteriori vie per imporre all'agenda politica del legislatore la riforma dello Stato. Una di queste è certamente quella referendaria abrogativa per rivolgere direttamente agli elettori quesiti tesi al superamento d'istituti obsoleti lesivi dell'autonomia locale a fronte della nascita di movimenti autonomisti e regionalistici tipica dei primi anni Novanta. All'epoca la posta in gioco della stagione referendaria era dunque prettamente istituzionale<sup>233</sup> e se la Consulta avesse frenato troppo sulle richieste sarebbe forse apparsa all'opinione pubblica quale custode di un sistema delegittimato ed inefficiente<sup>234</sup>.

A sua volta, le iniziative del 1996 s'inquadrano in una chiara volontà regionale di porre in difficoltà il Governo centrale su materie relative all'autonomia locale con riguardo ad istituti obsoleti e sintomatici del controllo statale sugli Enti locali<sup>235</sup>.

In materia non può peraltro neppure obliterarsi il seguito legislativo nazionale elusivo dell'intervenuta soppressione popolare dei dicasteri agricolo e turistico a mezzo dei *referendum* propugnati dai Consigli regionali nel 1992 e nel 1996. Infatti, per la materia del turismo e dello spettacolo, da un lato si prese atto della

<sup>231</sup> Cfr. E. MALFATTI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, p. 439.

<sup>232</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 30.

<sup>233</sup> Cfr. G. AMBROSINI, *Referendum*, cit., pp. 147-149.

<sup>234</sup> Cfr. G. GEMMA, *Soppressione di ministeri*, cit., p. 193.

<sup>235</sup> Cfr. A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, p. 454.

soppressione del dicastero, ma, dall'altro lato s'introdusse un surrogato attraverso l'istituzione di un Dipartimento *ad hoc* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>236</sup> successivamente soppresso con trasferimento delle funzioni al dicastero dei beni culturali<sup>237</sup>. A sua volta, la duplice effettiva ricostituzione del dicastero in materia agricola – nel 1993 con il Ministero per le risorse agricole<sup>238</sup> e poi nel 1997 con il dicastero delle politiche agricole<sup>239</sup>, tuttora attivo –, attesta la volontà dell'Esecutivo centrale di ripristinare una situazione che nega la volontà espressa dal corpo elettorale<sup>240</sup>. Del resto, la Consulta è pure sembrata avallare la tesi dell'esistenza di un divieto assoluto, per il legislatore ordinario, di adottare una nuova disciplina che risulti (sostanzialmente) analoga a quella abrogata in sede referendaria<sup>241</sup>. Tuttavia, da un lato l'interpretazione è condivisibile in rapporto alla regola del trasferimento del quesito imposto dalla Corte in presenza di sopravvenuta abrogazione della normativa con contestuale reviviscenza senza modificare i principi ispiratori né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti<sup>242</sup>. Dall'altro lato però, il cd. vincolo referendario appare criticabile laddove non mantiene distinte le diverse fattispecie cui potrebbe dare vita la legislazione successiva all'abrogazione popolare e quindi

<sup>236</sup> In forza dell'approvazione del referendum del 1993 sono stati adottati il d.l. 4 agosto 1993, n. 273, più volte reiterato sino al d.l. 29 marzo 1995, n. 97, convertito in l. 30 maggio 1995, n. 203, recante «Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport». Cfr. S. FOÀ, *Il riordino istituzionale delle funzioni in materia di turismo nella legge 30 maggio 1995, n. 203*, in *Il dir. dell'eco.*, n. 3/1995, pp. 661-683 e A. FRAGOLA, *Necropsia del Ministero dello spettacolo*, in *Cons. Stato*, n. 9/1993, pp. 1671-1675.

<sup>237</sup> L. 24 giugno 2013, n. 71 e d.l. 21 settembre 2019, n. 104, convertito in l. 18 novembre 2019, n. 132, dopo un intervallo d'affiliazione al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, *ex* d.l. 12 luglio 2018, n. 86, convertito in l. 9 agosto 2018, n. 97.

<sup>238</sup> A seguito dell'esito favorevole del referendum del 1993 furono adottati il d.l. 4 agosto 1993, n. 272 ed il d.l. 2 ottobre 1993, n. 393, ambedue non convertiti in legge, quali istitutivi del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché la l. 4 dicembre 1993, n. 491, istitutiva del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

<sup>239</sup> Dopo l'approvazione del referendum del 1997 è stato adottato il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, in attuazione della delega *ex* l. 15 marzo 1997, n. 59, cd. Bassanini-1, per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

<sup>240</sup> Cfr. B. CARAVITA, *I referendum del 1993*, *cit.*, p. 571.

<sup>241</sup> Corte. cost., 20 luglio 2012, n. 199; ord. 14 gennaio 1997, n. 9; 22 ottobre 1990, n. 468. Cfr.: G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il Legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del "quadro politico" o delle "circostanze di fatto"*, in *Giur. it.*, n. 2/2013, pp. 275-281; R. PINARDI, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, n. 4/2012, pp. 2892-2900; S.P. PANUNZIO, *Chi è il "custode" del risultato abrogativo del referendum?*, *ivi*, n. 3/1997, pp. 1993-2002; R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un "obiter dictum" sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, *ivi*, n. 1/1997, pp. 48-55; P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, *ivi*, pp. 55-62.

<sup>242</sup> Corte cost., 17 maggio 1978, n. 68. Cfr. C. CHIOLA, *Il "trasferimento" del referendum: lo spunto per una ipotesi evolutiva*, in *Giur. cost.*, n. 4-6/1978, pp. 717-728 e C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, *ivi*, pp. 729-735.

ledendo i limiti anche strutturali della reviviscenza, financo per la presenza d'un *intentio* referendaria non immediatamente decifrabile<sup>243</sup>.

Al riguardo é ben vero che non appare praticamente possibile un subentro delle Regioni al tavolo agricolo comunitario. Dunque sussiste la necessità d'una struttura centrale incaricata di rappresentare il Paese in sede europea con compiti di carattere generale e politico<sup>244</sup>. Tuttavia, la sistematica ricostituzione di un dicastero in materia agricola (e di una struttura dipartimentale in ambito turistico) a seguito delle due consultazioni d'iniziativa regionale del 1993 e del 1997 ha rappresentato un'evidente volontà centralista di re-imporre l'esistenza di quello stesso «apparato burocratico-amministrativo che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di far assurgere al rango di Ministero» quale richiamato nella stessa sentenza d'ammissibilità del quesito relativo al dicastero del turismo<sup>245</sup>. Tale assunto è stato del resto poi ribadito dall'*obiter dictum* del secondo giudicato in materia intervenuto nel 1997 proprio circa la soppressione del ricostituito Ministero per le risorse agricole per cui gli obblighi comunitari impongono sì il coordinamento delle politiche economiche in stretta collaborazione con le istituzioni europee ma «non indicano gli organi ai quali lo Stato deve affidare le relative funzioni, e nemmeno impongono di affidarle a un Ministero»<sup>246</sup>. La persistente ricostituzione di un apparato statale avente rango di ministero con portafoglio in materia agricola appare dunque una mera scelta discrezionale politica in chiave antiregionalista non scalfita dal duplice voto referendario a richiesta degli enti periferici promotori. L'ipotesi della surroga dell'apparato dicasteriale in questione con una diversa organizzazione delle funzioni statali in materia allo Stato è dunque rimasta lettera morta e l'istanza regionale non ha prodotto l'effetto sperato. Il contrario, per esempio, di quanto avvenuto oltre due decenni dopo in tema di trivellazioni marine grazie allo *ius superveniens* statale soddisfacente dei quesiti regionali.

<sup>243</sup> Cfr. G. BARCELLONA, *Osservazioni sul problema della reviviscenza e della rilevanza della "intentio" referendaria: muovendo da Corte cost. n. 13/2012*, in *Pol. dir.*, n. 2/2014, pp. 211-252.

<sup>244</sup> In tema, cfr.: L. COSTATO, *Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Prime annotazioni a margine della legge istitutiva)*, in *Dir. e giur. agr.*, n. 2/1994, pp. 69-73; I.R. PULLI, *Dopo la istituzione del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali: brevi considerazioni*, in *Nuova rass. leg., dottr. e giur.*, n. 2/1994, pp. 248-251; G. MARTIRANO, *Attuazione del risultato referendario. L'amministrazione della agricoltura nelle competenze di Stato e regioni. Nasce il nuovo Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali*, in *Parl.*, n. 8-9/1993, pp. 37-38.

<sup>245</sup> Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 35.

<sup>246</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 15.

## 5. Il caso del referendum abrogativo d’iniziativa regionale sulle cd. trivelle del 2016.

In sede di ricostruzione dell’*iter* relativo alla più recente consultazione abrogativa nazionale d’iniziativa regionale, qual è il *referendumupstream* del 2016, emerge come l’*input* all’avvioreferendario non sia altro che l’ineludibile seguito della precedente invana soluzione percorsa dalle Regioni per la regolamentazione di un ambito che detiene molteplici ricadute sulle realtà locali coinvolte nei processi di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi. Infatti, alcuna delle numerose proposte di legge d’iniziativa regionale depositate nelle legislature XVI e XVII, quali tese a disciplinare la materia in chiave più restrittiva<sup>247</sup>, ha mai iniziato l’esame in Commissione, così certificando l’assoluta ignavia delle Camere sulla delicata materia ed i connessi interessi regionali e locali.

Per l’effetto le Regioni hanno deciso di percorrere la via alternativa, e comunque anch’essa accidentata, dell’iniziativa referendaria abrogativa in materia. Al riguardo è stato determinante anche il ruolo delle organizzazioni ambientaliste che, nel corso del 2015, avevano sottoposto alle Regioni un pacchetto di sei *referendum* sottoscritto da 130 organizzazioni ed alcune personalità pubbliche<sup>248</sup> seco approvato all’unanimità dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Si trattava dunque di un’iniziativa nata in parte dallo stallo e disinteresse legislativo sulla materia nonostante le pressioni regionali ed in parte sospinta dal mondo dell’associazionismo ecologico laddove le Giunte regionali hanno colto il destro per sostenere i sei *referendum* abrogativi sullo stesso ambito. Infatti, non può obliterarsi che la tematica della politica energetica costituisce un tipico ambito di scontro fra Regioni e Stato, quale da ricondurre, in ultima analisi, al perenne conflitto fra i due livelli di governo in merito al riparto di competenze legislative e funzioni amministrative. La richiesta d’indizione referendaria è stata quindi approvata dai Consigli di dieci Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Veneto), per quanto la prima fra esse abbia in seguito

<sup>247</sup> Nella XVI legislatura: Atto Senato d’iniziativa del Consiglio regionale del Molise, n. 3592, presentato il 20 novembre 2012; Atto Camera d’iniziativa del Consiglio regionale della Puglia, n. 4597, presentato il 11 agosto 2011; Atto Camera d’iniziativa del Consiglio regionale dell’Abruzzo, n. 3842, presentato l’8 novembre 2010. Nella XVII legislatura: Atto Senato d’iniziativa del Consiglio regionale dell’Abruzzo, n. 2105, presentato il 16 ottobre 2015; Atto Camera d’iniziativa del Consiglio regionale dell’Abruzzo, n. 3358, presentato il 9 ottobre 2015; Atto Senato d’iniziativa del Consiglio regionale della Puglia, n. 1708, presentato il 28 marzo 2014; Atto Camera d’iniziativa del Consiglio regionale della Puglia, n. 2245, presentato il 27 marzo 2014; Atto Camera d’iniziativa del Consiglio regionale delle Marche, n. 1411, presentato il 23 luglio 2013.

<sup>248</sup> Cfr. COORDINAMENTO NO TRIV, *Richiesta referendum ai Consigli regionali: «Stop ai progetti petroliferi in mare»*, 1° novembre 2015.

espressamente chiesto alla Consulta il superamento del quesito in forza delle norme sopravvenute e quindi sostanzialmente abbandonato l'iniziativa<sup>249</sup>.

Peraltro, e come nel dettaglio si vedrà meglio in seguito, il procedimento referendario è stato connotato dalla modifica della disciplina legislativa su impulso governativo ben anteriormente alla stessa pronuncia della Corte costituzionale<sup>250</sup>. Tale aspetto appare rilevante posto che l'iniziativa referendaria regionale ha generato un effetto di *feedback* immediato da parte del Parlamento che ha conformato la disciplina legislativa alle richieste referendarie, tanto che l'Ufficio centrale referendario ha poi dichiarato la cessazione del procedimento per ben cinque, su sei complessivi, quesiti<sup>251</sup>. Ecco dunque che le Regioni, grazie all'iniziativa referendaria, hanno innescato l'azione del potere legislativo, al contrario di quanto avvenuto in presenza delle iniziative legislative cadute sistematicamente nel vuoto. Per l'effetto il *referendum* abrogativo s'è trasformato anche in una sorta di succedaneo dell'iniziativa legislativa consiliare regionale. Appaiono dunque evidenti le implicazioni, anche di stretto ordine costituzionale, sulla scelta del *referendum* anziché dell'iniziativa legislativa<sup>252</sup>. Nel caso di specie la censurabile prassi parlamentare di obnubilare i progetti di legge regionale è stata dunque ampiamente aggirata e "punita", ben potendosi ritenere corretta e doverosa l'iniziativa referendaria regionale quale necessitata conseguenza. Lungi dal potersi condividere l'opinione che riteneva tale esito immediato alla stregua di un ricorso distorto al *referendum*<sup>253</sup>. Al riguardo appare perciò credibile e provato come la via dell'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali ben possa costituire un artificio onde redimere la stessa funzione di stimolo dell'iniziativa legislativa regionale nei riguardi del Parlamento. Del resto resta pure ferma l'ulteriore funzione d'impulso del *referendum* d'iniziativa regionale nei confronti del legislatore nazionale, vieppiù in caso di sopravvivenza all'abrogazione di disposizioni variamente connesse alla disciplina oggetto del quesito<sup>254</sup>. Ovviamente il tema è riconducibile al più ampio e problematico nodo della gestione dei meccanismi di raccordo fra centro ed autonomie territoriali che si sono

<sup>249</sup> La Regione Abruzzo con memoria del 15 gennaio 2016 ha chiesto la cessazione dell'oggetto del contendere in relazione a tutte le richieste referendarie ivi compresa quella per la quale l'Ufficio centrale per il referendum aveva confermato che il procedimento avesse corso ad onta dello *ius superveniens*.

<sup>250</sup> Art. 1, comma 240, 241 e 242, l. 208/2015.

<sup>251</sup> Ufficio centrale per il referendum, ord. 7 gennaio 2016.

<sup>252</sup> Cfr. G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 2/1972, p. 682.

<sup>253</sup> Cfr. L. PACE, *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale*, cit., p. 34.

<sup>254</sup> Cfr. F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenze sul referendum (anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)*, in *Giur. cost.*, n. 1/1981, p. 2114. *Contra*, L. PALADIN, *Intervento*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, cit., p. 203.

progressivamente estesi da un nucleo ristretto di specifici atti amministrativi ad una più ampia e indeterminata tipologia di atti politici<sup>255</sup> come attestato dall'incremento di competenze delle Conferenze centro-periferia<sup>256</sup>.

Alla sopravvenuta decisione dell'Ufficio centrale referendario è tecnicamente seguita un'inedita formula d'estinzione del giudizio costituzionale d'ammissibilità per carenza dell'oggetto<sup>257</sup> per cinque dei sei quesiti, con annessa prevalenza dei profili relativi alla formulazione del quesito rispetto a quelli relativi al contenuto<sup>258</sup>. Per l'effetto il procedimento referendario ha avuto un ulteriore strascico giudiziario con il successivo ricorso regionale alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, riguardo a due quesiti referendari – relativi al piano aree ed al regime dei titoli abilitativi per l'attività di ricerca, prospezione e coltivazione degli idrocarburi – per i quali le operazioni sono state bloccate dallo *iussuperveniens*. Tuttavia, come richiamato, la Consulta ha sterilizzato con un *escamotage* meramente tecnico il conflitto legato ai *referendum* rigettando la "riammissione" dei medesimi due quesiti<sup>259</sup>. Per la Corte i conflitti sarebbero stati carenti sotto il profilo del requisito soggettivo, dal momento che solo il Consiglio regionale veneto aveva deliberato in merito alla sollevazione del conflitto<sup>260</sup>, mentre avrebbero dovuto proporli almeno cinque Consigli regionali tra quelli che avevano originariamente richiesto i *referendum*. Infatti, se la titolarità del potere di iniziativa referendaria spetta ad almeno cinque assisi, in quanto configurati come autonomo centro d'imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75, Cost. – e quindi una distinta figura soggettiva<sup>261</sup> –, solo a tali Consigli può essere riconosciuta la legittimazione ad agire in conflitto, non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso<sup>262</sup>.

Nel merito dell'istanza referendaria, a ben vedere, la tematica della prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi è solo un tipico esempio di conflitto di

<sup>255</sup> Cfr. R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di "Multilivel Government"*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 452-453.

<sup>256</sup> Cfr. F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2016, pp. 17-19.

<sup>257</sup> Cfr. R. PINARDI, *L'illegittimità dello "ius superveniens" ed il suo giudice in una pronuncia di estinzione del giudizio di ammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/2016, pp. 104-112.

<sup>258</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum sulle trivelle*, *cit.*, pp. 795-799.

<sup>259</sup> Cfr. F. COSTANTINO, *Il terzo incluso*, *cit.*, p. 4.

<sup>260</sup> Deliberazione del Consiglio regionale del Veneto del 19 gennaio 2016, n. 13, reperibile all'indirizzo <http://www.consiglio.veneto.it/web/crv/dettaglio-delibere?catStruttura=DACR&numero=13&anno=2016>.

<sup>261</sup> Cfr. G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio*, *cit.*, p. 679.

<sup>262</sup> Corte cost., ord. 7 aprile 2016, n. 82. Cfr. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti*, *cit.*, pp. 734-743.

competenze tra Regioni e Governo centrale. Il quesito referendario sottoposto ai cittadini era solo uno dei sei che erano stati proposti dai dieci Consigli regionali soprattutto contro alcune norme del decreto-legge cd. "Sblocca Italia" del 2014<sup>263</sup> che, per raggiungere un maggiore sfruttamento dei giacimenti nazionali al fine di ridurre l'import di combustibili fossili, trasferiva una parte del potere decisionale dalle Regioni allo Stato<sup>264</sup>. Altre norme attinte dai referendum d'iniziativa regionale riguardavano alcune semplificazioni procedurali per la ricerca degli idrocarburi in caso di mancata intesa con la Regione interessata<sup>265</sup> nonché il tema del divieto di proroga alla scadenza delle concessioni in corso<sup>266</sup>.

Da qui la richiesta referendaria, su spinta degli Esecutivi regionali privi di riscontro in sede parlamentare alle loro istanze legislative nonché dell'associazionismo ambientalista, per assoggettare la normativa a referendum abrogativo. Ma contemporaneamente il Governo, onde evitare le consultazioni, è intervenuto con quattro emendamenti *ad hoc* alla richiamata legge di stabilità 2016, stabilendo il divieto di perforare entro le 12 miglia dalla costa e stoppando i procedimenti concessori in corso<sup>267</sup>. L'intervento dell'Esecutivo ha quindi provocato la decadenza di tutti i quesiti referendari, eccetto quello relativo alla proroga alla scadenza delle trivellazioni già autorizzate laddove la sopravvenuta modifica normativa<sup>268</sup> è stata ritenuta dall'Ufficio centrale per il referendum non incidente sul contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria.

Giova peraltro qui rammentare l'irrituale posizione della Regione Abruzzo che era fra le promotrici delle sei istanze referendarie ma, all'esito della decisione dell'Ufficio centrale referendario di trasferire il ridetto quesito sulla normativa sopravvenuta, ha espressamente non condiviso la soluzione offerta dall'ordinanza del competente ufficio della Corte di cassazione<sup>269</sup>. Ad onta del pur dirimente elemento che – nel quadro della rigida separazione di competenze procedurali delineata dalla legge referendaria – la *quaestio* relativa al trasferimento del quesito referendario esula pacificamente dal giudizio di ammissibilità, l'ente regionale è venuto a porsi

<sup>263</sup> D.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. in l. 11 novembre 2014, n. 164, recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

<sup>264</sup> Art. 12, comma 1, 1-*bis* e 5, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164.

<sup>265</sup> Art. 57, comma 3-*bis*, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in l. 4 aprile 2012, n. 35 ed art. 1, comma 8-*bis*, l. 23 agosto 2004, n. 239.

<sup>266</sup> Art. 6, comma 17, III periodo, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>267</sup> Art. 1, comma 240, 241 e 242, l. n. 208/2015.

<sup>268</sup> Art. 1, comma 239, l. n. 208/2015.

<sup>269</sup> Ufficio centrale per il referendum, ord. 7 gennaio 2016.

nell'anomala identica posizione dell'Avvocatura erariale sostenendo che la nuova disciplina avrebbe mutato il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto della richiesta referendaria. Per conseguenza non poteva operarsi il trasferimento della richiesta medesima nella nuova previsione legislativa<sup>270</sup>. Di fatto, con una revoca del mandato alle liti all'originario difensore ed il rilascio di procura a nuovo legale da parte del delegato effettivo consiliare abruzzese, l'organo riteneva che in forza delle novelle normative s'è prodotto il medesimo effetto abrogativo che si sarebbe avuto per via referendaria, con soddisfazione della richiesta regionale. Parimenti, ed al contrario di altre Regioni, l'Abruzzo ha svolto deduzioni soddisfattive circa le modifiche legislative incidenti sui restanti cinque quesiti referendari<sup>271</sup> che avevano determinato la decisione di chiusura procedimentale con la suddetta ordinanza. Del resto rileva come il Consiglio regionale nulla aveva dedotto in punto di stretta inammissibilità del quesito, limitandosi ad opporre la cessazione della materia del contendere, laddove peraltro la stessa normativa regionale abruzzese in materia di *upstream* è stata successivamente censurata dalla Consulta<sup>272</sup>.

Del resto il conflitto competenziale tra Stato e Regioni in materia energetica, già da tempo pure all'attenzione della Consulta, non è altro che un'ulteriore conferma del disordine creato dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Infatti, l'art. 117, comma 2 e 3, Cost. stabilisce che lo Stato ha competenza esclusiva in materia «di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», mentre «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» rientrano tra le materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni; a queste spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato. Se consideriamo, inoltre, che le fonti di energia possono essere annoverate tra gli interessi strategici nazionali, la già serrata diatriba tra il Governo nazionale e le Regioni è destinata a proseguire in futuro<sup>273</sup>, vieppiù stante l'esito referendario nullo sul limitato ambito della ricerca ed estrazione degli idrocarburi in mare.

Tuttavia, non appare di per sé criticabile il fatto che le tematiche connesse alla ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni siano trasfuse in quesiti referendari, in disparte i tecnicismi sottesi a tali problematiche sicuramente

<sup>270</sup> Corte cost. 2 febbraio 2016, n. 17, punto 11. *Ritenuto in fatto* e 4.1. *Considerato in diritto*.

<sup>271</sup> Corte cost. 2 febbraio 2016, n. 16, punto 9. *Ritenuto in fatto* e 2. *Considerato in diritto*

<sup>272</sup> Corte cost. 24 febbraio 2017, n. 39. Cfr. F. MINNI, "Abruzzo vs Trivelle" in mare: la legge regionale non passa il giudizio della Corte, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, pp. 500-501.

<sup>273</sup> Corte cost., 12 luglio 2017, n. 170 e 14 luglio 2017, n. 198. Cfr. C. BERGONZINI, *Le conseguenze della competenza statale sulle trivellazioni I: una raffica di rigetti sui ricorsi regionali*, in *ivi*, n. 4/2017, pp. 1001-1002 e C. PINELLI, *Accoglimento di un ricorso regionale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze Stato/Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 4/2017, pp. 1615-1616.

difficilmente decifrabili dal *quisque de populo*. Infatti, se l'istituto referendario abrogativo già appare indebolito, massimamente per gli effetti distorsivi del *quorum* strutturale di partecipazione, a fronte dei massicci e sistematici inviti all'astensione da parte degli oppositori all'abrogazione, non sarà certo un oggetto referendario che inerisce i rapporti centro-periferia a fiaccarlo ulteriormente. Anzi, l'iniziativa regionale abrogativa nei confronti di atti aventi forza di legge statale non potrà che accrescere in potenza l'identitarismo regionale dell'elettore medio quanto più le tematiche portate al voto dai Consigli regionali siano connesse con le competenze e funzioni – e dunque, in ultima analisi, con l'autonomia – dell'ente regionale stesso.

Di primo acchitto il quesito sulle cd. trivelle marine era estremamente tecnico e dunque con ristretto *appeal* mediatico ma l'aspetto che appare dirimente è che, a differenza di molti precedenti *referendum* abrogativi i promotori non erano comitati di cittadini elettori, ma una serie di Consigli regionali che, in quanto pubbliche amministrazioni, non possono formalmente utilizzare mezzi e loghi istituzionali per la campagna referendaria. Al riguardo, peraltro, una notazione in prospettiva *de iure condendo* appare doverosa laddove la legge referendaria del 1970 d'attuazione dell'istituto nulla ha previsto in ordine alla titolarità degli stessi enti regionali di svolgere campagna referendaria in favore della richiesta referendaria deliberata. A nulla vale opporre la possibilità per gli esponenti politici regionali di sostenere la campagna per il «sì» nell'ambito di comitati referendari appositamente costituiti in vista del voto. Infatti, il *vulnus* della normativa appare l'assoluto difetto della titolarità delle stesse Regioni a sostenere la "battaglia" referendaria quali enti che hanno essi stessi promosso l'iniziativa. Particolarmente si staglia in tale ambito una differenza radicale in rapporto al *referendum* legislativo facoltativo elvetico promuovibile (anche) da otto Cantoni laddove i medesimi hanno titolo a prendere parte direttamente alla campagna referendaria quali soggetti promotori, al pari di un qualsiasi comitato di elettori ed anche nell'ambito della redazione del cd. *ballot pamphlet* distribuito agli elettori onde assicurare massima informazione ai cittadini votanti. Evidente quindi la posizione di svantaggio degli enti regionali promotori in rapporto ai comitati di cittadini elettori raccoglitori delle 500 mila sottoscrizioni, laddove s'evidenzia un'asimmetria a scapito delle Regioni. Elemento di non poco conto laddove favorisce banalizzazioni e strumentalizzazioni tese in concreto a favorire l'astensionismo e quindi a nullificare la consultazione. Così, nel caso del *referendum* sulle cd. trivelle attivato da dieci Regioni, votare "sì" non significava cancellare l'energia fossile dal nostro Paese, così come votare "no" (ovvero astenersi) non equivaleva a difendere le aziende petrolifere da eventuali chiusure né ad evitare

la perdita di posti di lavoro<sup>274</sup>. Questo a prescindere dal fatto che le scelte in materia di tutela ambientale e di politica energetica rappresentano un autentico crocevia: con il passare del tempo, più queste rischiano di essere salvifiche ovvero catastrofiche<sup>275</sup>. Dunque, a fronte del tecnicismo formale del quesito, tale per cui gli elettori quasi dovevano essere giuristi per comprenderlo appieno, la valenza implicita del medesimo era ineludibile.

Lo sforzo dell'iniziativa referendaria regionale in materia di prospezione, ricerca e coltivazione dei giacimenti marini d'idrocarburi, pur a prescindere dall'esito del voto a causa dell'astensionismo propugnato dallo stesso Esecutivo nazionale, costituisce quindi un successo della strategia regionale e locale tesa ad impedire il prolungamento ad oltranza dello sfruttamento di alcuni giacimenti di idrocarburi *offshore*. Ponendo prepotentemente il tema all'attenzione dell'elettorato nazionale non già solo è stato indotto l'Esecutivo a mettere mano alla normativa in senso restrittivo come inteso dagli enti regionali (*rectius*, per i 5/6) ma anche è stata sollevata una questione più ampia quale relativa alla sostenibilità energetica avente evidenti ricadute ambientali a livello locale<sup>276</sup>. L'iniziativa referendaria regionale ha quindi condizionato l'Esecutivo centrale, precedentemente del tutto restio a sintonizzare le strategie energetiche nazionali con le esigenze regionali e locali, peraltro maggiormente orientate verso una transizione energetica come auspicato dagli stessi impegni internazionalmente assunti dal nostro Paese in sede di Conferenza di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici (COP21)<sup>277</sup>.

## 6. Il referendum abrogativo nazionale quale generale ipotesi correttiva del parlamentarismo?

L'ipotesi che s'intende partitamente esaminare è quella che configura il *referendum* abrogativo d'iniziativa consiliare regionale quale istituto condizionante il sistema di Governo centrale. Appare dunque suggestivo indagare circa la consapevolezza

<sup>274</sup> Cfr. C. TINTORI, *Referendum sulle trivelle: informarsi e partecipare*, in *Agg. soc.*, n. 4/2016, pp. 277-280.

<sup>275</sup> Cfr. A.I. ARENA, *Brevi osservazioni*, *cit.*, p. 149.

<sup>276</sup> Cfr. C. TINTORI, *Cambiamenti climatici: la partita inizia ora*, in *Agg. soc.*, n. 1/2016, pp. 13-16 eA. GRATANI, *Le c.d. "trivellazioni esplorative": preoccupazioni e salvaguardie*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2015, pp. 235-240.

<sup>277</sup> Cfr. J. MORAND-DEVILLER, *COP21. L'Accord de Paris et l'irrésistible principe de solidarité*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2017, pp. 1-14 eR. CALVANO, *Chi ha paura dei "TTIP Leaks"? Brevi spunti sulla tutela dell'ambiente e di altri "beni comuni" tra prospettiva europea, internazionale e problemi di riassetto del regionalismo*, in *Oss. cost.*, n. 2/2016, pp. 1-8.

regionale di detenere la possibilità d'incidere sulle norme legislative statali e quindi del livello centrale di Governo a cui sono le Regioni sono gerarchicamente subordinate. Se non altro in punto di sovranità derivata in quanto enti creati dagli stessi Madri e Padri Costituenti. Mentre un discorso diverso potrebbe forse valere per gli Enti locali che per certo preesistono non già solo alla Carta costituzionale del 1948 ma anche allo Stato italiano, se non pure ad alcuni Stati preunitari, e che pertanto hanno soltanto funzioni che la Repubblica può esclusivamente "riconoscere" e non semplicemente "determinare" come al contrario sanciva l'originario art. 128, Cost., poi soppresso con la riforma del 2001. Non a caso, nel Settentrione ed in Toscana, l'organizzazione politica che ha lasciato maggiori tracce è stata sicuramente quella dei liberi Comuni che governarono le singole città nell'epoca precedente alla loro unificazione in entità microstatuali<sup>278</sup>.

Risulta quindi piuttosto ovvio domandarsi quanto l'eventuale frequente ricorso a tal potere regionale d'iniziativa referendaria nazionale possa avere impliciti effetti sul Governo centrale. Del resto, e soprattutto in presenza di "coabitazione" fra i Governi, centrale e regionali, non appare peregrino sostenere che il ricorso allo strumento referendario possa potenzialmente costituire, riprendendo Paladin, un'ulteriore forma di correttivo del sistema parlamentare<sup>279</sup> anche in forza della tesi del suo carattere collaterale rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico<sup>280</sup>. Fermo restando l'ambiguità di tale ultima nozione, oscillante tra «normatività e fattualità», come fonte di obblighi giuridici da un lato e strumento di ricognizione di vicende istituzionali dall'altro<sup>281</sup>, s'appalesa il ruolo del *referendum* abrogativo quale strumento di controllo – correttivo ovvero distorsivo – del parlamentarismo<sup>282</sup>. Per certo l'inserimento del *referendum* nella forma di governo parlamentare è estremamente delicato<sup>283</sup>, sia in generale, che in relazione ai precisi momenti storico-politici in cui il corpo elettorale è chiamato alle urne<sup>284</sup>. Ma se i Costituenti non concepirono il *referendum* come strumento di determinazione dell'indirizzo popolare posto che la partecipazione alla politica nazionale era garantita dai partiti politici ovvero da

<sup>278</sup> Cfr. R. DEL CARRIA, *Le "piccole patrie" e il caso toscano. La Toscana dei comuni federati*, Firenze, 2001 e D. WALEY, *Città-repubbliche dell'Italia medioevale*, tr. it., Torino, 1980.

<sup>279</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 487.

<sup>280</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro it.*, n. 7-8/1979, pp. 150-164.

<sup>281</sup> Cfr. A. MANGIA, *Referendum*, cit., p. 151.

<sup>282</sup> Cfr. F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1467.

<sup>283</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo*, in *Quad. ass. studi e ric. parl.*, n. 7/1996, p. 102.

<sup>284</sup> Cfr. G.L. CONTI, *Referendum, Corte costituzionale e forma di governo in transizione*, in *Giur. cost.*, n. 6/1997, pp. 4175-4182.

istituti tradizionali della democrazia rappresentativa parlamentare<sup>285</sup>, sono rimaste ampiamente disattese le loro speranze di convergere su una consultazione meramente abrogativa poco invasiva della stessa rappresentanza<sup>286</sup>. Infatti, nella storia costituzionale italiana il *referendum* abrogativo ha assunto funzioni e ruoli diversi, financo come succedaneo di altre tipologie referendarie costituzionalmente non previste (consultivo, di minoranza ovvero propositivo)<sup>287</sup>. Tuttavia, nel caso dell’iniziativa regionale appare come possa prestarsi all’utilizzo per un “muro contro muro” fra maggioranze politiche opposte, consiliari regionali *vs.* parlamentare, ovvero con funzioni di stimolo alle Camere su ambiti d’interesse per le entità regionali imponendo temi nuovi all’agenda politica.

Orbene, volgendo l’attenzione alla stessa descrizione dei ruoli che in Italia sono stati assunti dai tre organi fondamentali di qualsivoglia sistema parlamentare di derivazione inglese (Parlamento, Capo dello Stato e Governo), risulta ormai assodato come il sistema vigente in Italia in alcun modo coincide con il parlamentarismo puro. Da un lato, nei rapporti fra Parlamento e Governo, e quindi fra la maggioranza e le opposizioni, si sono variamente registrati – soprattutto nella seconda metà degli anni Settanta – fenomeni che obbedivano ad una logica assembleare piuttosto che parlamentare. Di fatto l’indirizzo politico non era predisposto dall’Esecutivo in forza di uno stabile sostegno assicurato da determinati gruppi politici, ma volta per volta contrattato, sino alla ricerca di un ampio consenso inglobante quasi tutte le forze presenti in Parlamento. Si trascendeva quindi dalla classica dicotomia maggioranza-opposizione, tipica dei sistemi parlamentari contemporanei. Peraltro, neppure la posizione del Capo dello Stato rientra pienamente nel modello del parlamentarismo posto che le funzioni di tale organo eccedono dalla mera soluzione delle crisi di governo quale magistrato d’influenza e persuasione<sup>288</sup>. Infatti, assurgono in rilievo non solo poteri di controllo ma anche informali e di *moral suasion*<sup>289</sup> – peraltro non sempre tracciabili<sup>290</sup> – che si traducono in un limite implicito all’indirizzo politico

<sup>285</sup> Cfr. S. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive*, cit., p. 68 ss.

<sup>286</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, cit., p. 52.

<sup>287</sup> Cfr. M. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Pol. dir.*, n. 3/1988, p. 440.

<sup>288</sup> Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1 nonché intervento di Ruini del 6 febbraio del 1947, Atti Assemblea costituente, Relazione del Presidente della Commissione al progetto di Costituzione, p. 11-12. Cfr. F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi.it*, n. 13/2013, pp. 1-25 e V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, 2012, p. 13.

<sup>289</sup> Cfr. A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992, pp. 191-213.

<sup>290</sup> Cfr. M.C. GRISOLIA, *La libertà di espressione del Capo dello Stato tra diritto e funzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, pp. 1-15.

espresso dal raccordo Governo-Parlamento ovvero in un fattore politico ulteriore che Esecutivo e Parlamento non possono obliterare pena la loro stessa credibilità istituzionale ovvero lo scontro fra poteri.

Accanto a tali intrinseche ragioni sussistono tuttavia altri profili di natura espressa rispetto al sistema dei rapporti intercorrenti fra i tre organi essenziali del parlamentarismo. Anch'essi impediscono di ritenere il sistema italiano come un Governo puramente parlamentare. Una prima eccezione radica nello stesso carattere rigido della Carta del 1948 in quanto alcune decisioni politiche basilari sono sottratte alla titolarità del Parlamento. Il riferimento è anzitutto all'art. 139, Cost., per cui la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale. Ma anche perché alcuna disposizione costituzionale è emendabile se non attraverso l'iter legislativo proceduralmente aggravato in punto di letture e *quorum* deliberativi, ex art. 138, Cost., anche al fine dell'eventuale ricorso al voto popolare confermativo.

Di fatto, come la dottrina del Paladin ebbe modo di rilevare, il coacervo delle norme costituzionali attesta la subordinazione della logica del parlamentarismo puro a plurimi correttivi<sup>291</sup>. Infatti, emerge come tutta una serie di decisioni politiche è stata sottratta al classico raccordo Governo-Parlamento e trasferita ad altri organi ovvero soggetti con limitazioni ovvero condizionamenti dell'indirizzo politico della maggioranza. In particolare, tale esito deriva sia dalle previsioni costituzionali di autonomie politiche territoriali, che dalla creazione di una Corte costituzionale quale giudice della legittimità delle leggi laddove gli effetti derivabili dalle sue decisioni possono incidere sull'evoluzione della linea esecutiva. Inoltre si consideri l'affermazione dell'indipendenza dell'ordine giudiziario con annesso innesto del Consiglio superiore della magistratura a fronte di un progressivo ampliamento degli spazi di relazione con altri poteri dello Stato che ha determinato l'erosione della teoria del CSM quale mero organo di rilievo costituzionale che tale sarebbe proprio perché non concorre all'indirizzo politico generale<sup>292</sup>. Infine, chiude il cerchio dei correttivi al parlamentarismo, la previsione di svariati istituti di democrazia diretta, fra i quali emerge proprio il *referendum* nazionale abrogativo delle leggi e degli atti aventi forza di legge, per il quale peraltro si contesta anche la suddetta natura<sup>293</sup>.

Ecco quindi che uno stretto esame sull'evoluzione della forma di governo dello Stato-soggetto italiano deve concentrarsi anche e soprattutto sul "contropotere" in

<sup>291</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale, cit.*, pp. 485-487.

<sup>292</sup> Cfr. G. LEGNINI, D. PICCIONE, *Il governo autonomo della magistratura a sessant'anni dalla legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura*, in *Foro it.*, n. 1/2019, pp. 25-32.

<sup>293</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Rev. cat. dret púb.*, n. 37/2008, pp. 158-161.

capo al corpo elettorale nella forma del *referendum* abrogativo quale eccezione alla logica del parlamentarismo puro ovvero quale limite al predominio della maggioranza derivata dal mero raccordo Governo-Parlamento. A tal fine occorre ribadire che il *referendum* abrogativo nazionale è stato concepito dai Costituenti come un istituto eccezionale con carattere complementare degli organi tipici della democrazia rappresentativa<sup>294</sup>. Questo per tre ordini di ragioni: l'inattuabilità della consultazione frequente degli elettori in un Paese di grandi dimensioni; le numerose scelte politiche che attingono all'azione statale; l'impossibilità di fondare l'indirizzo politico su mere abrogazioni incapaci di creare un diritto *ex novo*. Tuttavia, risulta evidente che nei cinque decenni di vigenza della legge attuativa referendaria del 1970 il ricorso allo strumento referendario abrogativo è stato via via crescente con punte elevate soprattutto negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso. La stessa iniziativa consiliare regionale ha fatto capolino nel 1992 e ha complessivamente generato ventotto istanze referendarie di cui quattro sono andate al voto su tematiche di preminente interesse regionale e locale. A sua volta si sono registrate delle vere e proprie iniziative "a pioggia", soprattutto grazie all'esistenza di un vero e proprio "partito del *referendum*" strutturato qual'è stato quello radicale<sup>295</sup> sino al *record* delle trenta richieste referendarie abrogative complessivamente depositate nel 1996. Pur nella mera constatazione quantitativa, gli stessi dati comparati internazionali confermano ampiamente come l'Italia sia il Paese con il più elevato numero di *referendum* nazionali svolti dopo la Svizzera – caso che non ha eguali nelle esperienze democratiche<sup>296</sup> – ed il Liechtenstein (caso peculiare per le ridottissime dimensioni del Paese), e salvo il caso degli Stati federati americani<sup>297</sup>, che non a caso sono stati definiti come un «altro mondo»<sup>298</sup>.

Tuttavia, appare da rigettare quale ultronea l'interpretazione per cui in Italia si sarebbe affacciata una democrazia mista ovvero semi-rappresentativa<sup>299</sup> in cui il "contropotere" referendario<sup>300</sup> avrebbe potuto alterare o travolgere la politica della maggioranza. Appare pacifico che i *referendum* richiesti ed indetti alla fine del secolo

<sup>294</sup> Cfr. A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., p. 21.

<sup>295</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, cit., p. 475.

<sup>296</sup> Cfr. P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (cur.), *Strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, p. 60.

<sup>297</sup> Cfr. D. ALTMAN, *Direct democracy worldwide*, New York, 2014.

<sup>298</sup> Cfr. P.V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, 2003, p. 264.

<sup>299</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 836. *Contra*, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1983, p. 192.

<sup>300</sup> Cfr. S. FOIS, *Il referendum come contropotere e garanzia nel sistema costituzionale italiano*, in E. BETTINELLI, L. BONESCHI (cur.), *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano, 1978, p. 135.

scorso hanno saputo incidere, e non poco, sugli stessi destini d'esistenza delle coalizioni politiche sostenute dalla maggioranza parlamentare sino all'*extrema ratio* di rappresentare la concausa di tre scioglimenti anticipati delle Assemblee legislative nel 1972, 1976 e 1987<sup>301</sup>. D'altro canto questo non può ritenersi un elemento di novità laddove sin dalla Costituente s'era ampiamente temuto il periglio di crisi determinate dagli esiti dei voti popolari prima ancora che delle stesse iniziative referendarie, all'epoca di là da venire in assenza di alcuna norma attuativa, ex art. 75, comma 4, Cost., che vedrà la luce solo oltre due decenni dopo<sup>302</sup>.

A sua volta, il reiterato ricorso allo strumento referendario abrogativo nazionale non s'è indirettamente limitato a perseguire la delegittimazione del sistema politico vigente<sup>303</sup> ma ha financo estrinsecato un utilizzo molteplice delle consultazioni, di volta in volta proposte con finalità molto diverse sino ad incidere sulla tipologia delle richieste e dei voti in esame. Dai cd. *referendum* "di rottura" quali tesi ad azzerare interi istituti, ai *referendum* "di stimolo"<sup>304</sup> volti a sollecitare il Parlamento all'approvazione di nuove leggi. Infine, accanto alle mere richieste abrogative di singoli e puntuali disposti legislativi sono ampiamente emerse richieste manipolative tese ad innovare l'ordinamento con l'abrogazione "chirurgica" di singole parti dei testi normativi onde alterare il significato originario della disposizione. Particolarmente questo è avvenuto nell'ambito elettorale laddove la Consulta ha ammesso ben sette richieste referendarie salvo nei casi in cui i promotori miravano a costruire una disciplina del tutto nuova ed impreveduta dal legislatore ordinario<sup>305</sup>. Emblematico al riguardo il recentissimo menzionato caso dell'accertata e censurata «eccessiva manipolatività del quesito referendario» promosso dai Consigli regionali

<sup>301</sup> In tema, cfr.: S. SILVERIO, *Il referendum "arrestato"*, in *Giur. it.*, n. 3/2009, pp. 570-574; P. CARNEVALE, *Scioglimento anticipato e slittamento del referendum. Il conflitto di attribuzioni serve a qualcosa?*, in *Forum cost.*, 2008, pp. 1-7; F. MODUGNO, *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parl.*, n. 3-5/1987, pp. 10-13.

<sup>302</sup> Cfr. A. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pub.*, n. 1/1947, pp. 30-57.

<sup>303</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, cit., pp. 51-75.

<sup>304</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum. I referendum "di stimolo" e i referendum "di rottura"*, in E. BETTINELLI, L. BONESCHI (cur.), *Referendum, ordine pubblico*, cit., pp. 157-166.

<sup>305</sup> Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 36. In tema, cfr.: P. TORRETTA, *I referendum manipolativi nella recente giurisprudenza costituzionale a proposito delle decisioni nn. 43 e 46 del 2003*, in *Stud. iur.*, n. 12/2003, pp. 1508-1514; R. CALVANO, *Il "falso problema" dei referendum manipolativi*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 322-328; F. DONATI, *La sentenza sull'ammissibilità dei referendum elettorali*, in *Foro it.*, n. 4/1991, pp. 1013-1029.

avverso la quota proporzionale del *Rosatellum*, quale «incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del referendum previsto all'art. 75 Cost.»<sup>306</sup>.

In sede parallela non si può omettere di focalizzare la possibilità per l'esito referendario d'assumere la valenza di un indirizzo politico di natura innovativa e dunque positiva con ogni effetto per il legislatore<sup>307</sup>. La tematica di desumere dal risultato referendario l'indirizzo perseguito dai promotori ed approvato dal corpo elettorale è del resto connessa al fine intrinseco perseguito dai richiedenti la cui evidenza è stata pure imposta dalla Consulta<sup>308</sup>. Ma se il quesito proposto dev'essere formulato in termini da consentire di desumere dall'eventuale esito abrogativo un significato positivo appare evidente che il medesimo s'impone al legislatore<sup>309</sup>. Si tratta a ben vedere della *quaestio* connessa al divario fra i quesiti formali quali riportati nelle schede referendarie in punto di formulazione della domanda ed i quesiti impliciti che attengono al significato politico del voto in cui si sostanziano le effettive finalità referendarie<sup>310</sup>. Il riferimento concreto è alla valenza politica dei referendum che può trascendere di molto la portata delle norme di cui si sostiene l'abrogazione. Il caso "principe" è quello dei referendum abrogativi del 1987 sull'utilizzo dell'energia nucleare che hanno toccato la stessa esistenza delle relative centrali trascendendo i puntuali quesiti referendari<sup>311</sup>. Ovvero la consultazione del 1985 sul taglio dei punti di contingenza che atteneva ad una questione centrale dell'indirizzo politico dell'Esecutivo a fronte dell'opposizione e dei sindacati per cui il Governo è uscito rafforzato dal rigetto<sup>312</sup>. Da ultimo, il caso dei quesiti d'iniziativa regionale del 2016 sulla prospezione, ricerca e coltivazione d'idrocarburi che, quantomeno in potenza, potevano investire l'utilizzo dell'energia fossile.

Ne discende che l'ipotesi della caratterizzazione del referendum abrogativo quale generale correttivo della forma di governo parlamentare non appare peregrina laddove il medesimo intervenga su istituti quali i sistemi elettorali ovvero i rapporti

<sup>306</sup> Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.3. Considerato in diritto. Cfr. G. BERGONZINI, *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente*, in *Federalismi.it*, n. 26/2020, pp. 1-24 e N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020*, in *Quad. cost.*, n. 1/2020, pp. 131-134.

<sup>307</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 98.

<sup>308</sup> Corte cost., 3 febbraio 1987, n. 29. Cfr. P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi "costituzionalmente obbligatorie" ed inammissibilità di referendum "puramente" abrogativi: ancora una "svolta" nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giur. cost.*, n. 2/1987, pp. 308-334.

<sup>309</sup> Cfr. M. VOLPI, *Una "storia infinita"*, cit., p. 237.

<sup>310</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 270.

<sup>311</sup> Cfr. F. COSTANTINO, *De profundissul nucleare: le lezioni per il futuro (e cosa rimane in piedi)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, pp. 1-32.

<sup>312</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il referendum e l'evoluzione della Costituzione materiale vigente in Italia*, in *Foro it.*, n. 2/1985, pp. 329-335.

Stato-Regioni-Enti locali e particolarmente su iniziativa di entità sub-statali quali sono i Consigli regionali. Di fatto, allorché la Regione, ricorrendo al prescritto requisito soggettivo della convergente pluralità degli enti richiedenti, attiva il procedimento referendario abrogativo, rende giuridicamente necessario l'esercizio da parte del corpo elettorale di un potere di democrazia diretta. La conseguenza è che la deliberazione dell'iniziativa abrogativa su norme di legge è dunque rimessa non già agli organi ritualmente competenti dello Stato-apparato, bensì, ed in contrapposizione ad esso<sup>313</sup>, allo Stato-comunità<sup>314</sup> quale insieme di soggetti che potranno esprimersi attraverso propri organi<sup>315</sup> ed in cui appunto rientra il corpo elettorale<sup>316</sup>.

Pertanto, la dottrina ha avuto modo di porre l'accento sul fatto che il *referendum* abrogativo giocherebbe a favore della stabilità dell'Esecutivo<sup>317</sup>. Infatti, in sistemi parlamentari connotati da Governi di coalizione non è sempre possibile pervenire ad un accordo fra i partiti di maggioranza su tutte le questioni sul tappeto, con discendenti rischi di crisi dello stesso Governo. Quindi, il *referendum* avrebbe la capacità di trasferire dai gruppi politici di maggioranza agli elettori la decisione sulle questioni controverse nell'ambito delle forze che sostengono la compagine ministeriale ed in ultima analisi consentirebbe d'accantonare i motivi d'attrito a tutto vantaggio della stabilità governativa<sup>318</sup>. Senonché tale tesi non appare condivisibile alla luce della prassi referendaria abrogativa italiana laddove le consultazioni anziché appianare hanno sovente esasperato i contrasti tra le forze della coalizione governativa<sup>319</sup>.

Tuttavia occorre riconoscere come la dosimetria dell'effettiva incidenza referendaria sull'indirizzo politico governativo appare sfuggente. Se da un lato risulta possibile configurare un'influenza negativa del *referendum* sull'indirizzo politico contingente ovvero settoriale di cui la disposizione abrogata rappresenta la traduzione normativa, dall'altro lato per l'indirizzo politico generale sarebbe

<sup>313</sup> Cfr. C. MORTATI, cit., 783 e G. FERRARI, *Elezioni. Teoria generale*, Milano, 1965, pp. 626-627.

<sup>314</sup> Cfr. E. BETTINELLI, *Rigore definitorio e "ingiustiziabilità" di un conflitto*, in *Le Reg.*, n. 1/1979, pp. 127-137 e G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 1/1962, pp. 88-89.

<sup>315</sup> Cfr. C. MODUGNO, *La dicotomia Stato-soggetto – Stato-ordinamento nel pensiero dei tre maestri*, in L. CARLASSARE (cur.), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, p. 17.

<sup>316</sup> Cfr. G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n.2/1972, pp. 681-682.

<sup>317</sup> Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum*, cit., p. 119.

<sup>318</sup> Cfr. F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, cit., p. 173.

<sup>319</sup> Cfr. G. GUARINO, *Il referendum*, cit., pp. 53-54.

necessaria un'improbabile catena d'abrogazioni referendarie aventi a tema i punti più significativi del programma di governo.

Quindi l'incidenza del *referendum* sull'indirizzo politico costituisce una variabile indefinibile a priori, laddove tale effetto è tanto maggiore quanto più la questione sul tappeto è complessa ed irrisolvibile attraverso il mero richiamo all'effetto abrogativo e quanto minore è la capacità del sistema politico-istituzionale di assorbirne gli effetti. Ancora, occorre considerare come il tasso di rendimento referendario nel sistema politico è connesso alle caratteristiche formali e sostanziali dell'iniziativa referendaria nonché al contesto politico-istituzionale in cui la medesima s'innesta. Basicamente si può certo ritenere che il popolo ovvero i Consigli regionali divengano promotori di riforme ovvero quantomeno di aggiustamenti del sistema istituzionale<sup>320</sup>. Il corpo elettorale può ben essere in grado di modificare l'agenda delle questioni sottoposte all'attenzione di Parlamento e Governo costringendoli ad affrontare temi che, al contrario, non si sarebbero posti con la stessa urgenza<sup>321</sup>. Circa le iniziative referendarie sub-statali lo abbiamo visto in concreto con le abrogazioni dei dicasteri in senso regionalista ovvero con il tema delle cd. trivelle nonché, da ultimo, con il tentativo d'intervento regionale sul sistema elettorale delle Camere.

L'evoluzione referendaria italiana ha poi ampiamente dimostrato come l'istituto ha avuto anche un'incidenza importante sui rapporti di forza interpartitici, e talvolta anche infrapartitici, sul sistema dei partiti nel suo complesso e, quindi, sul funzionamento della stessa forma di governo. Del resto nel contesto italiano se il *referendum* rappresenta uno dei canali di partecipazione diretta dell'elettorato non appare però potersi elevare ad espressione di una sovranità popolare superiore a quella espressa dal Parlamento e dai partiti stante l'assenza di un referente istituzionale legittimato dal corpo elettorale, qual è per esempio il Presidente della Repubblica francese<sup>322</sup>. Tale condizionamento è stato però anche reciproco laddove il sistema partitico ha colto la valenza politica dell'istituto cercando d'appropriarsene onde utilizzarlo a scopo di lotta interna. L'operazione è stata facilitata dalle caratteristiche del *referendum* che lascia ampi spazi a forme di mediazione politica e di organizzazione del consenso sia in sede d'iniziativa che di svolgimento della campagna referendaria nonché rileva l'assenza di un referente sociale distinto dai partiti<sup>323</sup>. Il rapporto tra *referendum* e sistema politico fondato sull'utilizzazione

<sup>320</sup> Cfr. G. MARSHALL, *The Referendum: What, When and How*, in *Parl. Aff.*, n. 2/1997, pp. 307-313.

<sup>321</sup> Cfr. G. AMATO, *Intervento*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Referendum, cit.*, pp. 213-214.

<sup>322</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo, cit.*, p. 67.

<sup>323</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum impossibile*, in *Quad. cost.*, n. 3/1991, pp. 509-525.

dell'istituto in base ai soggetti promotori ed all'oggetto dell'iniziativa<sup>324</sup> e sull'evoluzione del sistema politico, ha generato almeno quattro fasi connotate dalla diversa valenza politico-istituzionale che i *referendum* assumono: *referendum* su tematiche di coscienza ed alta rilevanza sociale; *referendum* radicali contro il sistema dei partiti; *referendum* come lotta politica dei partiti e fra partiti, che saranno esaminati nel dettaglio di seguito; *referendum* sulle regole del gioco in materia elettorale come strumento di pressione su Parlamento e partiti<sup>325</sup>.

Particolarmente, considerando la fase dell'appropriazione del *referendum* per conto dei partiti quale strumento politico fra maggioranza ed opposizione ovvero tra partiti della coalizione che sostiene l'Esecutivo, si realizza l'assoluto azzeramento dell'istituto come espressione della partecipazione popolare con relativo massimo condizionamento dei partiti sull'esito stesso del voto. Tale utilizzo partitico del *referendum* appare in ogni caso evidentemente sintomatico della debolezza del sistema politico laddove attesta l'incapacità a trovare una mediazione politico-parlamentare. Inoltre, si tratta di un indizio non solo d'autentica lotta politica ma anche e soprattutto di rinvio decisionale e dunque deresponsabilizzazione del sistema<sup>326</sup>, specialmente su temi sensibili, come avvenuto nei decenni, per esempio, circa la politica salariale, l'energia nucleare, il decentramento, il sistema elettorale ovvero, se vogliamo, da ultimo, la minaccia referendaria regionale su una tema altamente divisivo quale la prescrizione del reato.

Del resto non può omettersi di rilevare la generale e progressiva decadenza dello stesso tono politico dell'istituto referendario, anche su iniziativa regionale, che da temi generali è sovente trasceso a questioni settoriali. Il *referendum* non appare presentarsi più come la traduzione di un autentico progetto politico né come opposizione a scelte specifiche e dirimenti del legislatore<sup>327</sup>. Le stesse abrogande normative in tema di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi nascondono infatti interessi del tutto circoscritti ed anche difficilmente intelleggibili da parte dell'elettore medio per cui sono ben lontani dalle eccelse spinte ideali che hanno originariamente connotato l'istituto<sup>328</sup>.

Tuttavia, come si vedrà nel prosieguo, e per quanto qui interessa circa le iniziative referendarie regionali, il nodo in esame è strettamente connesso alla cognizione e

<sup>324</sup> Cfr. P. BERRETTA, *Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi*, in *Quad. cost.*, n. 2/1985, pp. 367-391.

<sup>325</sup> Cfr. M. VOLPI, *Una storia "infinita"*, cit., pp. 238-239.

<sup>326</sup> *Ivi*, p. 245.

<sup>327</sup> Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, p. 249.

<sup>328</sup> Cfr. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti*, cit., pp. 745-746.

capacità degli stessi enti sub-statali di poter utilizzare e sfruttare al massimo lo strumento referendario in chiave di “contrasto” delle politiche del Governo centrale quale sorta di *stress test* su specifiche discipline relative a materie d’interesse regionale e locale. Al riguardo può essere rilevante anche l’elemento ideologico, laddove l’Esecutivo statale sia di colore politico opposto a quello degli Esecutivi regionali sorretti dalle maggioranze consiliari e dunque dell’istituto ne sia fatto un utilizzo altamente politicizzato quale strumento di lotta fra i partiti oltretutto ovviamente fra il centro e la periferia.

## **7. La consapevolezza e capacità regionale d’incidere sulle logiche di Governo nazionale a mezzo referendum abrogativo.**

Un esame della potenzialità regionale d’incidere a mezzo iniziativa referendaria abrogativa sull’indirizzo politico governativo nazionale non può che dipanarsi da alcune considerazioni relative alla preventiva esperienza in materia d’iniziativa referendarie abrogative.

Il mancato raggiungimento del *quorum* sulla consultazione in tema di attività *upstream*, pur a fronte di ampia prevalenza dei voti favorevoli<sup>329</sup>, è sintomatico dell’estrema difficoltà regionale a coltivare la propria iniziativa referendaria, invitando al voto gli elettori per sostenere la posizione regionale di tutela nei confronti dello Stato. La presenza di una graffiante ed aggressiva politica d’astensione sostenuta dall’Esecutivo e dalle segreterie dei principali partiti politici, attesta come l’interesse referendario regionale possa essere messo all’angolo.

In tema appare evidente il *vulnus* regionale in materia di *vis attractiva* al voto su questione che s’attaglia alla dicotomia centro-periferia e che dovrebbe anche riporre sostegno su un identitarismo regionale dell’elettore anche in chiave anticentralista<sup>330</sup>. Il tutto fermo restando il punto della legittimità dell’invito all’astensione formulato anche da personaggi chiave della vita politica del Paese in relazione al *referendum* sulle cd. trivelle. A fronte di norme che miravano pacificamente a tutelare la libertà di voto referendario<sup>331</sup> ovvero in assenza di un *quorum* funzionale per il *referendum*

<sup>329</sup> Il referendum ha registrato un tasso di partecipazione del 31,19% degli aventi diritto al voto con la netta preponderanza dei voti favorevoli all’abrogazione della norma pari all’85,85%.

<sup>330</sup> In tema, cfr.: G. AIRALDI, *Una regione di frontiera*, in *Quad. reg.*, n. 3/2005, pp. 499-508; S. BARTOLE, *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Reg.*, n. 6/2000, pp. 963-967; ID. (cur.), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, *passim*.

<sup>331</sup> Art. 51, comma 2, l. n. 352/1970, che rinvia all’art. 98, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

nazionale abrogativo, non appare quantomeno corretto costituzionalmente<sup>332</sup> che, per esempio, il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero titolari di dicasteri esprimano contrarietà all'iniziativa referendaria invitando gli elettori all'astensione, come di fatto avvenuto da parte di componenti del Governo Renzi per la ridetta consultazione. In realtà, il nodo gordiano della questione attiene non già alla legittimità giuridica, bensì alla eticità politica della scelta astensionistica, che a ben vedere costituisce una modalità di svolgimento della campagna elettorale, *rectius* referendaria. L'ipotesi di ritenere le ridette norme quali retaggio ovvero feticcio di una diversa concezione del diritto di voto quale connessa all'obbligatorietà giuridica del suffragio non appare certo peregrina ma la liceità giuridica e moralità politica sono aspetti dissimili e distinti. È ben vero che, all'interno di qualsivoglia competizione elettorale, anche referendaria, sussiste una quota di astensionismo avente natura fisiologica, quale connessa a disaffezione, disinteresse ovvero motivazioni private svincolate da scelte politiche. Tuttavia, con questa tipologia di prese di posizioni appare la discutibile volontà governativa di sfruttare la quota parte di astensioni discendenti da disaffezione e disinteresse nonché fare propri i restanti indifferenti onde accrescere virtualmente consensi. In definitiva la scarsa sensibilità civica di una certa classe politica che, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, ha ripetutamente invitato gli elettori a non recarsi al voto, ha contribuito a limitare fortemente l'istituto referendario vieppiù laddove d'iniziativa regionale e dunque in assenza di un formale comitato promotore costituito. Del resto se i partiti politici costituiscono la forma idealtipica di partecipazione dei cittadini alla dialettica politica risulta ineludibile un confronto/scontro con l'istituto referendario che per i Costituenti avrebbe dovuto avere lo stesso fine, alternando per scopi di lotta politica l'appropriazione dell'iniziativa con l'invito all'astensione<sup>333</sup>. Il risultato è quindi la generale crisi di legittimazione dell'istituto referendario abrogativo da parte di crescenti quote dell'elettorato con diffusa sfiducia nei confronti dello stesso e relativi riflessi in punto di reiterato mancato *quorum* di partecipazione. Inoltre l'eccessivo tecnicismo delle iniziative determina una sensazione d'incomprensione del vero significato dello strumento laddove le parti contrapposte appaiono spesso evanescenti ed il corpo elettorale fatica ad identificare precisamente contro chi e cosa

<sup>332</sup> Cfr. A. MORRONE, *È legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in *Forum cost.*, 2005, pp. 1-4 e ID., *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 597.

<sup>333</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 219.

si pronuncia<sup>334</sup>. Tale mancata comprensione del quesito favorisce quindi una sorta di “partitizzazione” del consenso e discendente inefficienza del controllo popolare<sup>335</sup>. Difettano poi strumenti conoscitivi per l’elettore, tra cui il già richiamato *ballot pamphlet* che costituisce un perno fondamentale della tradizione referendaria elvetica e statunitense<sup>336</sup>, pure richiamato nel “Codice di buona condotta sui referendum” della Commissione di Venezia in seno al Consiglio d’Europa<sup>337</sup>. In Italia l’istituto del fascicolo informativo, con il punto di vista dei partigiani e degli oppositori dell’iniziativa, ha fatto formale capolino per la prima volta a livello nazionale solo in vista del referendum costituzionale oppositivo sulla riduzione dei parlamentari<sup>338</sup> quale mero impegno – successivamente non mantenuto – dell’Esecutivo subordinato al vincolo delle risorse necessarie<sup>339</sup>.

Tuttavia, ragionando partitamente sulla natura dell’iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali emerge come in presenza di una “coabitazione” tra Governi, centrale e regionali, laddove la maggioranza degli Esecutivi regionali sia di segno politico diverso rispetto al Governo centrale – come per esempio nel contesto degli Esecutivi della XVIII legislatura –, sussiste un’elevata potenzialità di condizionare il sistema di Governo nazionale e la sua azione politica. Questo particolarmente laddove la consultazione referendaria abrogativa si svolga in tempi

<sup>334</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum, cit.*, p. 275 ss.

<sup>335</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio, cit.*, p. 487.

<sup>336</sup> Cfr. L. KOMÁROMI, *Establishment, evolution and interaction of modern direct democratic traditions*, in *Giorn. storia cost.*, n. 2/2015, pp. 59-70 e A. AUER, *L’esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, in *Quad. cost.*, n. 3/1990, pp. 463-477.

<sup>337</sup> Punto 3.1.d. delle Linee guida sulla realizzazione dei referendum adottate nella LXVIII sessione plenaria della Commissione di Venezia del 13-14 ottobre 2006 ed inserite nel “Codice di buona condotta sui referendum” adottato nella LXX sessione plenaria della stessa Commissione nella seduta del 16-17 marzo 2007: «Le autorità devono fornire informazioni obiettive. Ciò comporta che debba essere messo a disposizione degli elettori con sufficiente anticipo il testo sottoposto a referendum ed un rapporto esplicativo o del materiale imparziale da parte dei sostenitori e degli oppositori della proposta».

<sup>338</sup> Referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020 sul testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 240 del 12 ottobre 2019, confermato con il 69,64% dei consensi a fronte di una partecipazione al voto del 53,84%. Fonte: Ministero dell’Interno.

<sup>339</sup> Ordine del giorno n. 9/02471-A/001 dell’11 giugno 2020 d’iniziativa Magi, in sede d’esame in Assemblea dell’Atto Camera 2471 sulla conversione in legge del d.l. 20 aprile 2020, n. 26, recante «Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020», per cui s’impegna il Governo «compatibilmente con il reperimento delle risorse necessarie, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e in accordo con i comitati referendari, a predisporre, rendere disponibile e inviare agli elettori con sufficiente anticipo un opuscolo informativo redatto in formato cartaceo e digitale sul referendum costituzionale contenente una descrizione neutrale ed imparziale del quadro normativo di riferimento nonché le posizioni dei comitati rispetto alle ragioni del sì e del no».

ravvicinati rispetto al varo della legge assoggettata al voto per cui si materializza la configurazione del *referendum* quale atto di controllo politico popolare *ex post*.

Infatti, se i Consigli regionali si valessero in maniera sistematica dell'iniziativa referendaria abrogativa avverso atti sostenuti dal Governo centrale non potrebbero escludersi ricadute anche sulla tenuta della coalizione di governo, in parallelo con le reiterate soprarichiamate iniziative popolari radicali dell'ultimo trentennio del secolo scorso. Si tratta di uno sviluppo dell'istituto referendario che solo un'isolata dottrina, all'esito della seconda tornata referendaria d'origine regionale, aveva vagamente prefigurato al fine di porre in discussione avanti all'elettorato gli equilibri del Governo centrale attraverso l'azione coordinata di almeno cinque Regioni, onde pervenire al confronto fra due schieramenti politici<sup>340</sup>. Uno che sostiene la maggioranza dell'Esecutivo nazionale e l'altro espressione di una sommatoria di maggioranze regionali di diverso colore politico e dunque coincidente con l'opposizione parlamentare o parte di essa.

La cartina di tornasole della ridetta ipotesi è costituita dall'esame del sostegno politico alle sei tornate referendarie abrogative d'iniziativa regionale propugnate. In materia appare opportuno prescindere dalle primigenie iniziative referendarie regionali del 1992, calate in un diverso sistema ideologico-partitico ed in un frangente storico connotato da delegittimazione del quadro politico, rilevando tuttavia uno sfondo di forte contrapposizione centro-periferia. A sua volta, circa l'esame dalle seguenti iniziative depositate nel 1996, emerge come i sette Esecutivi regionali che sostennero le ridette erano tutti, salvo due, di colore politico opposto rispetto al Governo centrale dell'epoca da cui l'evidente carattere concorrenziale<sup>341</sup> oltre a trattarsi ancora di questioni prettamente di diretto interesse regionale. A seguire temporalmente, per le iniziative depositate nel 2013 e 2014 in materia di geografia giudiziaria ordinaria, non appare peraltro possibile trovare un vero e proprio motivo di conflitto con il Governo centrale in carica, ed anzi si delinea una preponderanza di Consigli regionali del medesimo colore politico dell'Esecutivo

---

<sup>340</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 266.

<sup>341</sup> Le dodici iniziative referendarie abrogative regionali del 1996 hanno complessivamente interessato sette Consigli regionali (Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto), per quanto la Toscana deliberò solo sette quesiti mentre la Calabria ne sostenne undici. Fra questi, solo la Toscana e la Valle d'Aosta detenevano un Esecutivo ed una maggioranza consiliare riconducibile allo stesso colore politico del Governo nazionale della XIII legislatura (1996-2001). Cfr. B. CARAVITA, *Non disturbare il manovratore*, in *Ideazione*, n. 2/1997, pp. 58-73.

nazionale<sup>342</sup>, laddove la tematica appariva tipicamente ancora di tutela degli interessi locali per finalità anche campanilistiche. Inoltre rileva pure il non secondario aspetto che il ridetto Governo che ha implementato in concreto la disciplina era ideologicamente opposto a quello che un biennio prima l'aveva prevista in sede di legge delega.

A sua volta, nel caso del *referendum* sulle cd. trivelle del 2016 l'iniziativa appare non già solo trasversale in quanto il primo denominatore comune dell'azione erano gli interessi ambientali delle Regioni costiere italiane avanti alle quali possono svolgersi attività di prospezione degli idrocarburi in chiave contraria alla lassista disciplina statale. Infatti, emerge significativamente che la stragrande maggioranza (8/10) delle assisi consiliari deliberanti poggiavano su Esecutivi direttamente riconducibili allo stesso colore politico del Governo romano<sup>343</sup>. Dunque, l'iniziativa referendaria regionale appare qui connessa al classico *cleavages* centro-periferia con evidenti connotazioni anticoncentraliste. Mentre ben può anche essere totalmente svincolata dalla classica dicotomia destra-sinistra che potrebbe, a rigor di logica, connotare l'avvio del procedimento abrogativo nazionale su spinta regionale. Ma la deviazione sul nodo della dicotomia centro-periferia non appare in grado di smentire la regola cardine che la *cohabitation* a livello di Governi regionali e statale ben si presta all'avvio dell'istituto referendario sul piano nazionale in chiave conflittuale. A comprova si veda da ultimo l'iniziativa referendaria regionale del 2019 sulla quota proporzionale della legge elettorale per le Camere che è stata propugnata esclusivamente da Consigli regionali sorretti da Giunte d'opposto colore politico rispetto a quello dell'Esecutivo statale in carica al momento del deposito<sup>344</sup>.

Tuttavia, per quanto interconnesso alle precedenti riflessioni, il fatto dirimente in materia d'iniziativa referendaria regionale a valenza statale appare un altro ancora. Solo in tempi recentissimi le Regioni appaiono aver assunto una maggiore (e forse

---

<sup>342</sup> Le quattro totali iniziative referendarie regionali del 2013 e 2014 sono state deliberate da complessivi dieci Consigli regionali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Piemonte e Puglia), per quanto la seconda tornata era stata proposta solo da cinque fra essi nonché dalla Sicilia. Fra queste Regioni, solo Abruzzo (nella prima tornata), Calabria, Campania e Piemonte avevano un Esecutivo ed una maggioranza consiliare di diverso colore politico rispetto all'Esecutivo centrale della XVII legislatura (2013-2018).

<sup>343</sup> Le sei iniziative referendarie abrogative regionali del 2015 sono state deliberate da dieci Consigli regionali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Molise, Puglia, Marche, Sardegna e Veneto). Fra questi, solo la Liguria ed il Veneto detenevano un Esecutivo ed una maggioranza consiliare di diverso colore politico rispetto al Governo nazionale della XVII legislatura (2013-2018).

<sup>344</sup> L'iniziativa referendaria abrogativa regionale del 2019 è stata deliberata da dieci Consigli regionali (Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto) connotati da una maggioranza di diverso colore politico rispetto al Governo nazionale della XVIII legislatura (2018-2023) in carica al momento del deposito.

piena?) consapevolezza delle potenzialità di tale strumento loro riservato dal Costituente del 1948. Il tutto ovviamente motivato dal contesto di un diverso colore politico marcato (*rectius* opposto, e specialmente nel quadro sovranismo populista *versus* liberalismo globalista) fra Governi, statale e regionali, che pone sovente il primo come minoritario di consensi nel singolo livello regionale. Questo per quanto si debba annotare che pure a fine anni Novanta-inizio Duemila s'era verificato un quadro centro-periferia del tutto politicamente contrapposto senza però ne fosse seguito alcun ricorso a tale strumento di legislazione negativa da parte regionale.

Peraltro, occorre valutare anche un altro aspetto, e cioè che nel sistema italiano la strutturazione regionale ovvero locale delle gerarchie partitiche non detiene alcuna autonomia ma resta del tutto assoggettata, in un quadro rigidamente verticistico, alle direttive degli organi centrali. La presenza di una ferrea subordinazione del quadro partitico periferico rispetto a quello centrale ha connotato il sistema politico italiano almeno sino agli anni Novanta. Indi ha lasciato spazio ad una limitata emancipazione delle componenti locali dei partiti nazionali che nel tempo non ha però saputo scalfire la predominanza dei vertici romani ovvero il tipico sistema della cooptazione dei *leaders* di livello regionale (in qualità di Presidenti regionali ovvero Sindaci di capoluoghi) "promossi" a quello nazionale. Quindi la frequente interpretazione della Regione quale mero passaggio di un *cursus honorum* per entrare nei palazzi romani del potere.

Al riguardo, ne costituisce un'ampia conferma il fatto che gli incarichi politici a livello regionale ovvero locale costituiscono spesso (se non quasi sempre) un'autentica rampa di lancio per la carriera nazionale, *id est* la candidatura parlamentare ovvero per incarichi di livello governativo. Le Regioni sono infatti divenute la "scala" con cui amministratori locali, anche spregiudicati ed incapaci di farsi interpreti delle vere esigenze delle comunità regionali sferrano l'assalto ai centri di potere governamentale. Una sorta di corsia preferenziale non per contestare il potere centrale ma a fini di carrierismo e tale classe politica regionale finisce col distribuire risorse alle clientele personali e partitiche<sup>345</sup>. L'assenza di una classe politica regionale autonoma – ed anche concorrente – rispetto a quella centrale non giova quindi allo sviluppo di una coscienza identitaria e dunque neppure autonomistica al fine di azioni di tutela con una *governance* che possa sfruttare ogni mezzo per porre "in difficoltà" il Governo centrale che dovrebbe essere basicamente inquadrato come un'antagonista quantomeno in punto di riparto di funzioni e risorse. Se poi alla logica di partito s'aggiunge quella campanilistica dei piccoli

<sup>345</sup> Cfr. M. FEDELE (cur.), *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Milano, 1988.

territori, l'ambito regionale appare ancora piuttosto aspecifico laddove stretto tra dinamiche nazionali di partito e tradizioni civiche lontane dall'autonomismo ovvero, quantomeno, dall'identitarismo. Difettano, del resto, nel caso italiano, elementi d'attaccamento dei cittadini alle Regioni anche attraverso un radicamento territoriale, altrove sviluppatosi principalmente attorno a conflitti, come la guerra di Secessione negli USA<sup>346</sup> e quella del *Sonderbund* in Svizzera<sup>347</sup>, ovvero in seguito alla ricostruzione post-bellica come nel caso tedesco<sup>348</sup>, se non in forza di stretti elementi linguistico-culturali come per le tre Comunità Autonome storiche spagnole<sup>349</sup>. Peraltro, appare ragionevole che solo un – più volte preconizzato ma ad oggi ancora del tutto ipotetico – superamento del bicameralismo perfetto con la creazione di una Camera delle Regioni, quale sede di collaborazione centro-periferia, potrebbe giustificare l'eliminazione dell'iniziativa referendaria regionale a fronte di poteri di veto regionali surrogatori della valenza contestativa del *referendum* abrogativo nazionale<sup>350</sup>.

Del resto, laddove il sistema dei partiti politici è debole, esiste una maggiore probabilità che le persone ovvero gli enti abilitati all'iniziativa esercitino la democrazia diretta e questo ben può valere anche per delle entità sub-statali che ne siano eventualmente titolate come in Italia e Svizzera. In effetti, il movimento del potere popolare è una forma di democrazia diretta così come l'iniziativa di gruppi politici in seno ad un'assise locale.

Al riguardo appare interessante anche l'esame empirico dei caratteri dell'elettorato in relazione ai problemi della frammentazione, della polarizzazione e della struttura delle linee di divisione, i cd. *cleavages*, nonché del sistema di partiti di cui le entità governative statali e sub-statali sono portavoce. Esso dimostra come, partendo dall'analisi della distribuzione degli elettorati lungo il *continuum* destra-sinistra, la variabile centrale è costituita dalla polarizzazione – e non tanto dalla frammentazione – dell'elettorato. L'aggregazione ideologica viene così definita come una funzione della "distanza" tra i due partiti "estremi" lungo l'asse destra-sinistra<sup>351</sup>. Al suo interno le entità sub-statali esercitano le loro azioni anche in chiave di tutela dei propri interessi ben potendo sfruttare lo strumento referendario laddove previsto

<sup>346</sup> Cfr. A. TESTI, *La formazione degli Stati Uniti*, Bologna, 2003.

<sup>347</sup> Cfr. P. DU BOIS, *La guerre du Sonderbund. La Suisse de 1847*, Paris, 2002.

<sup>348</sup> Cfr. H. BEST, *Le Regioni politiche in Germania: continuità e discontinuità storiche*, in *Passato e Presente*, n. 2/1990, pp. 49-70.

<sup>349</sup> Cfr. A. BOTTI, C. ADAGIO, *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Milano, 2009.

<sup>350</sup> Cfr. R. TOSI, *I «referendum regionali»*, cit., p. 259.

<sup>351</sup> Cfr. G. SANI, G. SARTORI, *Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 3/1978, pp. 339-361.

e che si dimostra capace di porre all'attenzione dell'agenda politica centrale tematiche diversamente omesse.

La stessa *Brexit* nel Regno Unito, finalmente concretizzata in attesa della conclusione del periodo transitorio, è un esempio del crescente desiderio delle persone di esercitare la democrazia diretta su un importante tema nazionale quale il condizionamento sovranazionale sulle politiche interne<sup>352</sup>. Meccanismi simili avviati dai cittadini sono stati utilizzati in Paesi del Sud del mondo come l'Uganda, peraltro anche su iniziativa sub-statale come sopra esaminato, e l'Uruguay. Mentre è comprovato che durante i periodi crisi di economica mondiale le iniziative referendarie sono divenute sempre più frequenti, in corrispondenza all'acuirsi delle conflittualità tra società civile ed istituzioni su temi cruciali quali la politica finanziaria, sociale e militare.

Per certo la democrazia diretta, e nel dettaglio lo strumento referendario, anche allorquando è esercitata da entità sub-statali diverse dai meri cittadini, non è la panacea di tutti i mali delle democrazie rappresentative dello Stato di diritto contemporaneo. Solo apparentemente sembra essere la soluzione ai problemi della disoccupazione, dei salari inadempienti, del terrorismo, degli stupefacenti illegali, del traffico di esseri umani, etc., che sono spesso ricondotti alla globalizzazione ed al fallimento delle *élites* al potere nell'affrontare questi problemi. Infatti, pur riconoscendo queste importanti funzioni, non può che ritenersi come, nella migliore delle ipotesi, la democrazia diretta è uno strumento utile quando viene utilizzato per aiutarci a comprendere la volontà democratica e migliorare la responsabilità dei rappresentanti eletti anche nel quadro di una contrapposizione politica fra centro e periferia.

Tuttavia, appare pacifico che la democrazia diretta detenga dei limiti anche laddove sia attivata da entità sub-statali come nel caso del *referendum* abrogativo italiano su iniziativa regionale. È sicuramente più efficace come complemento alla *governance* democratica rappresentativa ma tra i *deficit* annovera la richiesta di un alto livello di impegno da parte dei cittadini elettori nonché pure delle entità sub-statali attivanti. Si tratta di un compito difficile da sostenere all'interno di una vasta popolazione, laddove ineluttabilmente esistono apatia e complessi problemi socio-economici. Tra i pericoli vi è la scarsa affluenza degli elettori nonché la presenza di gruppi di interesse speciali e lobbisti che possono finanziare iniziative di democrazia

---

<sup>352</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *L'Isola e il Continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in ID. (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 9-62.

diretta anche per il tramite degli enti regionali (si veda il caso delle prospezioni degli idrocarburi con l'azione delle organizzazioni ambientaliste sulle Regioni interessate).

Ma se i cittadini devono avere voce in capitolo, in realtà appaiono piuttosto quali *partners* dei rappresentanti, il che non li abilita a surrogare il lavoro del legislatore. Il fatto poi che entità sub-statali, come le Regioni italiane ovvero i Cantoni elvetici, detengano titolo ad attivare strumenti referendari di rilievo nazionale, costituisce solo un valore aggiunto dal punto di vista dei soggetti titolati ad avviare procedimenti di democrazia diretta. La stessa presenza di organi diversi da meri cittadini elettori quali soggetti attivi dell'iniziativa referendaria costituisce ulteriore prova del fatto che la consultazione referendaria appare sempre più un episodio all'interno di una strategia politica definita. Se tale tattica difetta o non riesce a pervenire chiaramente all'opinione pubblica, non solo il *test* dell'ammissibilità costituzionale del quesito sarà più complicato ma anche l'eventuale approvazione della domanda referendaria avrà difficoltà a pervenire all'obiettivo politico effettivamente perseguito dai promotori regionali<sup>353</sup>.

*Quo Vadis?* La democrazia diretta a mezzo *referendum* popolare abrogativo, quale faticosamente partorito dalla Costituente a fronte dell'immaturità delle masse<sup>354</sup>, è un chiaro punto fermo del nostro sistema costituzionale e non si riduce ad un mero convalida della democrazia rappresentativa bensì ne costituisce appendice<sup>355</sup> svolgendo una funzione dinamizzante<sup>356</sup>. Dunque, le Regioni italiane con i loro Consigli ed Esecutivi allorquando saranno pienamente consce delle potenzialità dell'istituto referendario nazionale abrogativo ben potranno maggiormente influenzare l'azione del Governo nazionale, anche ben oltre di quanto non già accaduto alla fine del secolo scorso con le iniziative radicali contro il sistema dei partiti. Del resto, se da un lato è vero che la tutela delle posizioni dell'autonomia regionale non può essere delegata alle mere iniziative referendarie abrogative nazionali, per lo stessa natura eccezionali ed estemporanee, dall'altro lato è altrettanto vero che le Regioni italiane necessitano di un congruo processo di verifica della consapevolezza del proprio ruolo, attraverso la relativa classe politica, circa le potenzialità di tutte le singole funzioni del livello di governo, ivi compresa l'iniziativa referendaria nazionale, con discendente analisi della capacità di poter

<sup>353</sup> Cfr. B. CARAVITA, *I referendum del 1993*, cit., p. 563.

<sup>354</sup> Cfr. A. CHIMENTI, *Referendum, quel no di Togliatti*, in *Corriere della Sera*, 27 dicembre 2007, p. 49.

<sup>355</sup> Cfr. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, cur. L. Ciauro, C. Forte, Torino, 1994, p. 14 ss.

<sup>356</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo*, cit., p. 99 ss.

condizionare l'indirizzo politico statale<sup>357</sup>. In tal modo il *referendum* abrogativo d'iniziativa regionale può assumere il ruolo di contrappeso all'inerziale degenerazione oligarchica, secondo gli schemi di una logica autoreferenziale, della forma di governo rappresentativa. Resta ferma però la verifica caso per caso della sovranità popolare, dipendendo dalle condizioni nella quali si costituisce la c.d. pubblica opinione onde evitare la *fictio democratica*, per cui tale opinione non si forma in modo autonomo, ma attraverso notevoli pressioni politiche<sup>358</sup>. Una sorta di autentico strumento di resistenza collettiva onde superare lo svuotamento della democrazia parlamentare quale già preconizzato agli albori dell'istituto delineato in Costituzione<sup>359</sup>.

Le Regioni italiane appaiono effettivamente al centro di una significativa presa di coscienza circa la salvaguardia e l'implementazione delle ragioni della propria autonomia costituzionalmente garantita e del senso di appartenenza regionale dei cittadini. Tuttavia, complice anche una classe politica protesa a raggiungere il livello parlamentare, e dunque sì regionale ma non anche pienamente regionalizzata, gli esiti non appaiono sempre confortanti. Lo stesso successo delle liste dei Presidenti regionali alle consultazioni del 2020 appaiono mere personalizzazioni del voto, al più de-ideologizzato<sup>360</sup> ma prive di qualsivoglia riferimento all'identità regionale ed alla sua autonomia. Vieppiù si considerino le contaminazioni generate dalla forte incidenza delle spinte campanilistiche fondate su interessi micro-locali. Questo anche oltre il mero diverso colore politico fra Governi, nazionale e regionali. Del resto, è notorio che la coabitazione fra Esecutivi regionali e Governo centrale di diverso colore politico non sia sempre di facile praticabilità. Lo strumento referendario d'iniziativa regionale può quindi inserirsi non solo nella lotta fra i partiti ma financo nella diatriba centro-periferia in chiave identitaria per rafforzare il regionalismo anticoncentralista e dunque anche traguardando le mere distinzioni politiche. Tuttavia, se il ricorso regionale all'istituto referendario abrogativo nazionale diventasse sistematico onde porre in discussione gli equilibri politici centrali, supportando l'opposizione parlamentare, ne potrebbe derivare anche una *deminutio* dello stesso ruolo regionale di fatto sminuito a strumento delle logiche politiche nazionali. A sua

<sup>357</sup> Cfr. R. SEGATORI, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Ist. fed.*, n. 5-6/2010, pp. 451-467.

<sup>358</sup> In tema, cfr.: E. DE MARCO, *Referendum e indirizzo politico*, in *Giur. cost.*, n. 2/1994, p. 1401 ss.; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1969, p. 60 ss.; G. GRASSI, *Il referendum nel governo di gabinetto*, Roma, 1913, p. 176.

<sup>359</sup> Cfr. R. DAHRENDORF, *La libertà che cambia*, Roma-Bari, 1980, pp. 61-62 e R. RIZZO, *Natura ed efficacia del referendum abrogativo*, in *Montecitorio*, n. 9-10-11/1962, p. 47.

<sup>360</sup> Cfr. M. RUBECHI, A. STERPA, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, n. 23/2020, p. 15.

volta, l'attuale e radicata disillusione sulle virtù degli istituti democratici deve essere gestita non solo con la messa in atto di nuove regole ma anche e soprattutto con un rinnovato senso civico, di cui ben possono farsi portavoce anche gli enti regionali, richiamando vecchi adagi quanto mai attuali e cioè con «la tolleranza, la pubblica discussione, la ricerca del consenso e [...] la capacità di espansione e di persuasione delle opinioni di pochi, che viene prima della “numerazione dei voti”»<sup>361</sup>.

---

<sup>361</sup> Cfr. A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, cur. V. Gerratana, III, Torino, 2014, p. 1624.

<i>N.</i>	<i>Oggetto referendum</i>	<i>Iniziativa consiliare</i>	<i>Decisione Corte costituzionale</i>	<i>Esito procedimentale</i>
1	Abolizione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste	Trentino Alto-Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 26	Ammissibilità Approvato nella votazione del 18-19 aprile 1993: votanti 76,89%; favorevoli 70,23%
2	Abolizione di funzioni amministrative statali	Lombardia, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 29	Inammissibilità
3	Abolizione del Ministero della Sanità	Trentino Alto-Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 34	Inammissibilità
4	Abolizione del Ministero del turismo e dello spettacolo	Trentino-Alto-Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata,	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 35	Ammissibilità Approvato nella votazione del 18-19 aprile 1993: votanti 76,88%; favorevoli 82,28%

		Toscana, Emilia-Romagna, Veneto		
5	Abolizione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato	Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 36	Inammissibilità
6	Abolizione dei concorsi unici nelle Pubbliche Amministrazioni	Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 14	Ammissibilità Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 26 maggio 1997
7	Abolizione del Ministero delle riforme agricole, alimentari e forestali	Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Toscana	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 15	Ammissibilità <i>Referendum</i> nullo per mancanza del quorum nella votazione del 15 giugno 1997: votanti 30,10%; favorevoli 87,20%
8	Abolizione del Dipartimento del turismo e dello spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri	Veneto, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Toscana	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 16	Inammissibilità
9	Abolizione del	Toscana,	Sentenza 30	Inammissibilità

	Ministero della sanità	Veneto, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta	gennaio-10 febbraio 1997, n. 17	
10	Abolizione di funzioni statali di indirizzo e coordinamento regionale	Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 18	Inammissibilità
11	Abolizione dei limiti statali alle attività promozionali all'estero delle Regioni	Valle d'Aosta, Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte, Calabria, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 19	Inammissibilità
12	Abolizione dei limiti statali alla partecipazione regionale alle attività dell'Unione europea	Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Calabria, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 20	Inammissibilità
13	Abolizione dei controlli statali sugli atti amministrativi regionali	Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Puglia, Toscana	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 21	Ammissibilità Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il <i>referendum</i> , ordinanza 26 maggio 1997
14	Abolizione della figura del segretario comunale e provinciale negli Enti locali	Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 22	Ammissibilità Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il <i>referendum</i> , ordinanza 26

- |    |   |   |   |   |
|----|---|---|---|---|
|    |   |   |   | maggio 1997   |
| 15 | Abolizione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato                                       | Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia, Calabria, Toscana                                     | Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 23 | Inammissibilità   |
| 16 | Abolizione dei poteri di direttiva statali sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni          | Calabria, Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia, Puglia                                      | Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 24 | Inammissibilità   |
| 17 | Abolizione di una serie di controlli di legittimità sugli atti degli Enti locali                                | Lombardia, Piemonte, Calabria, Veneto, Puglia, Toscana  | Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 25 | Ammissibilità<br>Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 26 maggio 1997 |
| 18 | Abolizione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie e della nuova organizzazione dei tribunali ordinari | Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Liguria, Piemonte | Sentenza 15-29 gennaio 2014, n. 12          | Inammissibilità   |
| 19 | Abolizione della soppressione di tribunali ordinari e corrispondenti procure della                              | Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia  | Sentenza 14-27 gennaio 2015, n. 5           | Inammissibilità   |

- Repubblica, nonché di sezioni distaccate di tribunali ordinari
- 20 Abolizione della soppressione di trenta tribunali ordinari e corrispondenti Procure della Repubblica      Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia      Sentenza 14-27 gennaio 2015, n. 5      Inammissibilità
- 21 Abolizione della soppressione di trenta tribunali ordinari e corrispondenti procure della Repubblica, nonché della mancata previsione nell'ordinamento giudiziario dei circondari dei tribunali soppressi      Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia      Sentenza 14-27 gennaio 2015, n. 5      Inammissibilità
- 22 Abolizione del carattere di interesse strategico, di indifferibilità ed urgenza delle opere per attività di prospezione, ricerca, coltivazione e stoccaggio sotterraneo di gas naturale      Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise      Sentenza 19 gennaio-2 febbraio 2016, n. 16      Estinzione del giudizio Procedimento chiuso per *ius superveniens*: Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 7 gennaio 2016
- 23 Abolizione della disciplina in tema      Basilicata, Marche, Puglia,      Sentenza 19 gennaio-2      Estinzione del giudizio

- |    |   |  |   |   |
|----|---|--|---|---|
|    | d'intesa e mancata<br>intesa e dei titoli<br>abilitativi in<br>assenza, per il<br>piano ministeriale<br>per le attività di<br>prospezione,<br>ricerca, coltivazione<br>di idrocarburi e<br>stoccaggio<br>sotterraneo di gas<br>naturale | Sardegna,<br>Abruzzo,<br>Veneto,<br>Calabria,<br>Liguria,<br>Campania,<br>Molise                                   | febbraio 2016,<br>n. 16                             | Procedimento<br>chiuso per <i>ius<br/>superveniens</i> : Ufficio<br>centrale per il<br><i>referendum</i> ,<br>ordinanza 7 gennaio<br>2016                               |
| 24 | Abolizione della<br>proroga delle<br>concessioni per le<br>attività di ricerca e<br>coltivazione di<br>idrocarburi  | Basilicata,<br>Marche, Puglia,<br>Sardegna,<br>Abruzzo,<br>Veneto,<br>Calabria,<br>Liguria,<br>Campania,<br>Molise | Sentenza 19<br>gennaio-2<br>febbraio 2016,<br>n. 16 | Estinzione del<br>giudizio<br>Procedimento<br>chiuso per <i>ius<br/>superveniens</i> : Ufficio<br>centrale per il<br><i>referendum</i> ,<br>ordinanza 7 gennaio<br>2016 |
| 25 | Abolizione della<br>disciplina per la<br>mancata intesa e<br>per il potere<br>sostitutivo per le<br>autorizzazioni<br>rilasciate per le<br>opere strumentali<br>allo sfruttamento<br>degli idrocarburi                                  | Basilicata,<br>Marche, Puglia,<br>Sardegna,<br>Abruzzo,<br>Veneto,<br>Calabria,<br>Liguria,<br>Campania,<br>Molise | Sentenza 19<br>gennaio-2<br>febbraio 2016,<br>n. 16 | Estinzione del<br>giudizio<br>Procedimento<br>chiuso per <i>ius<br/>superveniens</i> : Ufficio<br>centrale per il<br><i>referendum</i> ,<br>ordinanza 7 gennaio<br>2016 |
| 26 | Abolizione della<br>disciplina recante<br>una procedura<br>semplificata per<br>l'esercizio del  | Basilicata,<br>Marche, Puglia,<br>Sardegna,<br>Abruzzo,<br>Veneto,   | Sentenza 19<br>gennaio-2<br>febbraio 2016,<br>n. 16 | Estinzione del<br>giudizio<br>Procedimento<br>chiuso per <i>ius<br/>superveniens</i> : Ufficio  |

	potere sostitutivo in Calabria, caso di mancata Liguria, intesa con le Campania, Regioni sugli atti Molise inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi		centrale per il <i>referendum</i> , ordinanza 7 gennaio 2016
27	Abolizione delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine	Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise	Sentenza 19 gennaio-2 febbraio 2016, n. 17
			Ammissibilità <i>Referendum</i> nullo per mancanza del <i>quorum</i> nella votazione del 17 aprile 2016: votanti 31,19%; favorevoli 85,85%
28	Abolizione del metodo proporzionale per i seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica	Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Veneto	Sentenza 16-31 gennaio 2020, n. 10
			Inammissibilità

Fonte: Ministero dell'Interno

<i>Regioni/ Province Autonome</i>	<i>Deliberazioni di iniziativa referendaria abrogativa</i>
Abruzzo	11
Basilicata	16
Bolzano	-
Calabria	18
Campania	10
Emilia-Romagna	5
Friuli-Venezia Giulia	2
Lazio	-
Liguria	8
Lombardia	18
Marche	11
Molise	6
Piemonte	18
Puglia	18
Sardegna	7
Sicilia	3
Toscana	12
Trentino Alto-Adige	3
Trento	-
Umbria	4
Valle d'Aosta	15
Veneto	24

**Fonte: Ministero dell'Interno**

Sommario: 1. I tipi di referendum previsti dall'ordinamento italiano. 2. La difficile convivenza tra referendum e democrazia rappresentativa. 3. Il quesito referendario. 4. La formulazione del quesito nei referendum costituzionali. 5. La formulazione del quesito nei referendum abrogativi. 6. La riformulazione del quesito.

## 1. I tipi di referendum previsti dall'ordinamento italiano

Il sistema costituzionale italiano prevede e disciplina un'ampia gamma di consultazioni popolari che, in base all'ampiezza del corpo elettorale coinvolto, possono essere distinte in nazionali, regionali o locali.

Mentre, con riferimento alle modalità di coinvolgimento del corpo elettorale, si hanno sia referendum obbligatori che eventuali. Nel primo caso, l'intervento del corpo elettorale costituisce un requisito necessario per il perfezionamento di un determinato atto (ad esempio, la fusione di più Regioni o la creazione di una nuova Regione); mentre nel secondo il coinvolgimento del corpo elettorale è demandato all'esistenza di un'esplicita richiesta avanzata da un determinato numero di soggetti a ciò legittimati (si pensi, ad esempio, al referendum abrogativo o costituzionale).<sup>1</sup>

In ambito nazionale si sono svolti tre tipi di consultazioni popolari: il referendum abrogativo, il referendum costituzionale e quelli istituzionali.

Questi ultimi vengono istituiti con apposite norme di rango costituzionale e consistono nel demandare al voto del corpo elettorale una scelta di particolare valore istituzionale; il procedimento varia da caso a caso a seconda della disciplina contenuta nella legge costituzionale che li istituisce. Il primo di questi, attivato con il decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 demandò a un apposito referendum, che si tenne il 2 giugno 1946, la scelta circa la forma istituzionale dello Stato (Monarchia e Repubblica). Furono le prime votazioni a suffragio universale della storia costituzionale italiana e i fautori della

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Ordinario Diritto pubblico comparato. Università Bocconi

<sup>1</sup> Per ulteriori informazioni sui tipi di referendum previsti nell'ordinamento costituzionale italiano: G.ROLLA, *La tutela costituzionale dei diritti*, Milano, 2014, 140 ss.

soluzione repubblicana prevalsero ottenendo 12.717.923 voti contro i 10.719.284 voti attribuiti alla monarchia.<sup>2</sup>

Il secondo referendum istituzionale, convocato in seguito alla legge costituzionale n.2 del 1989, chiese agli elettori di decidere a favore o contro la trasformazione della Comunità economica europea nell'Unione europea: partecipò al voto l'80,6 % degli aventi diritto e a favore della trasformazione si pronunciò l'88% dei votanti.

Il referendum costituzionale è, a sua volta, di tipo eventuale. Infatti, la legge costituzionale o di revisione costituzionale, se è approvata nella seconda votazione con la maggioranza di due terzi dei suoi componenti, viene pubblicata sulla Gazzetta ufficiale ed entra in vigore senza che si possa richiedere alcun referendum. Qualora, invece, la legge consegua una maggioranza inferiore (ma comunque superiore alla maggioranza assoluta), può essere richiesto un referendum da parte di un quinto dei membri di ciascuna Camera, di cinque Consigli regionali o di cinquecentomila elettori. In questo caso non è previsto alcun *quorum* di partecipazione e la legge può essere promulgata dal Presidente della Repubblica se è stata approvata dalla maggioranza dei voti validi, ivi comprese le schede bianche.

In dottrina sussistono dubbi circa la natura di questo tipo di referendum, non essendo chiaro se si abbia natura confermativa ovvero approvativa. Nella prima ipotesi, la richiesta di referendum dovrebbe provenire da coloro che, non essendo d'accordo con le scelte della maggioranza parlamentare, intendono demandare al corpo elettorale la scelta se confermare ovvero disattendere la volontà espressa dal legislatore. Nel secondo caso, invece, la richiesta dovrebbe essere avanzata da chi, favorevole ai contenuti della legge costituzionale, intende rafforzare la scelta del legislatore (che ha approvato la legge con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti) attraverso il consenso popolare.

Tuttavia, le ultime esperienze sembrano legittimare una terza prospettiva secondo la quale il referendum costituzionale avrebbe una valenza neutra, nel senso che può essere richiesto tanto per rafforzare quanto per contraddire la decisione assunta dalla maggioranza del Parlamento.

Inoltre, l'ultima esperienza (2016) ha evidenziato anche il tentativo di trasformare la *ratio* del referendum: infatti, il Presidente del Consiglio *pro tempore* ha condizionato la continuità della sua azione politica all'approvazione dello stesso. In tal modo, il referendum costituzionale sembra sviare dal suo alveo naturale – consistente in un votazione sul merito delle nuove norme – per trasformarsi in un vero e proprio plebiscito.

La *ratio* della procedura alternativa – approvazione della legge da parte della maggioranza assoluta dei componenti le assemblee parlamentari con un successivo eventuale referendum popolare – sembrerebbe rispondere a una duplice esigenza: garantire, per un verso, la maggioranza da possibili manovre ostruzionistiche delle opposizioni – che non hanno la possibilità di bloccare, ma solo di rallentare il procedimento di revisione costituzionale – e consentire, per un altro verso, a gruppi parlamentari di opposizione di reagire alla volontà della maggioranza di imporre in materia il proprio indirizzo politico.<sup>3</sup>

In effetti, tre recenti revisioni costituzionali – intervenute rispettivamente nel 2001, nel 2005 e nel 2016 – presentano eguali caratteristiche: si propongono di modificare ampie

<sup>2</sup> G.ROLLA, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano, 2014,78; G.JETTI, *Il referendum istituzionale*, Napoli, 2009; C.GHISALBERTI, *Referendum e costituente*, in *La nascita della Repubblica*, Milano, 1984, 147 ss

<sup>3</sup> M.L.MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001; G.ROLLA, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano, 2014,147.

Per una valutazione critica dell'esperienze di revisione costituzionale: R.ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art.138 Cost.*, in (S. GAMBINO, G.D'IGNAZIO) *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007,93 ss

parti del testo costituzionale e vengono votate sostanzialmente solo dalla maggioranza politica del parlamento, tra l'altro di poco superiore al cinquanta per cento dei componenti le assemblee parlamentari. Di conseguenza, il ricorso al referendum, da strumento eccezionale si è trasformato in modalità ordinaria di produzione delle norme costituzionali.

Nel primo referendum costituzionale del 2001 votò il 34% degli aventi diritto e il SI ebbe il 64,2 %. Nel secondo referendum la partecipazione fu assai più elevata (52,4 %), ma prevalse il NO con il 61,2 %. Nel referendum del 2016, infine, la partecipazione è stata del 65,48% e il No ha prevalso con il 59,12%.

Da ultimo, il referendum abrogativo è finalizzato a deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge. In questo caso, il procedimento referendario si articola in quattro fasi: la presentazione della richiesta (avviene sulla base del voto conforme di almeno cinque Consigli regionali ovvero su iniziativa di un comitato promotore che deve raccogliere nel limite di tempo di tre mesi almeno 500.000 sottoscrizioni); la verifica della sua legittimità e ammissibilità (che compete rispettivamente all'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione e alla Corte costituzionale); l'indizione (di competenza del Presidente della Repubblica che fissa la data delle elezioni in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno); la proclamazione dei risultati, che deve avvenire previa verifica del determinarsi di una duplice condizione. In primo luogo, occorre che partecipi all'elezione la maggioranza degli aventi diritto; in secondo luogo, la proposta deve conseguire la maggioranza dei voti validamente espressi (vengono, quindi computati soltanto i voti a favore o contrari alla richiesta, mentre le schede nulle o bianche non influiscono sull'esito della consultazione).<sup>4</sup>

E' evidente che l'ordinamento italiano offre alla società civile (sotto forma di proponenti) e ai cittadini (sotto forma di elettori votanti) una variegata gamma di strumenti di partecipazione alle decisioni politiche. Tuttavia, nella pratica non tutti i tipi di referendum hanno suscitato lo stesso interesse nella dottrina ed ottenuto il medesimo rendimento.

Sotto il profilo quantitativo, poi, si staglia il referendum abrogativo: i procedimenti avviati tramite sono stati alcune migliaia, ma solo 59 quesiti referendari hanno positivamente superato i diversi "filtri" introdotti dalla Costituzione e dalla normativa vigente; di questi in 17 casi il corpo elettorale si è pronunciato a favore dell'abrogazione (in alcuni casi su materie di particolare rilevanza come, ad esempio, la responsabilità civile dei magistrati, lo stop all'energia nucleare, la revisione della materia elettorale, il finanziamento pubblico ai partiti, i contributi obbligatori ai sindacati, l'affidamento in gestione a privati dei servizi pubblici locali).

Inoltre, la partecipazione al voto da parte degli elettori ha variato in misura significativa: è risultata particolarmente elevata quando sono stati affrontati temi inerenti rilevanti in materia di diritti o direttamente connessi alla qualità del sistema rappresentativo (divorzio, aborto, finanziamento pubblico ai partiti politici, sistemi elettorali). Inoltre, la circostanza che diverse volte si sia avuto l'accorpamento tra una pluralità di quesiti

<sup>4</sup> Tra i primi studi in tema di referendum abrogativo: G.GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, 30 ss; C.MORTATI, *Significato del referendum*, in *Rass.parl.*, 1960, 62 ss.

Tra gli scritti successivi all'attivazione del referendum si veda: M.LUCIANI, *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005; E.DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974; M.RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983; G.M.SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992; A.CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994; A.BARBERA, A.MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

Per una ricostruzione delle prime vicende referendarie: A.CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Bari, 1999

referendari (1981,1987, 1993, 1995, 1997, 2000, 2011) ha fatto sì che la rilevanza di un quesito abbia consentito una partecipazione elevata anche per quelli di minore impatto sociale o politico.

Infine, va evidenziato che non sempre il mancato conseguimento del *quorum* strutturale (la partecipazione al voto da parte della maggioranza assoluta degli aventi diritto) può essere attribuito a una disaffezione dei cittadini nei confronti dell'istituto o alla scarsa rilevanza del quesito, dal momento che in varie occasioni è stata la conseguenza di un invito da parte di partiti politici contrari all' oggetto del referendum di astenersi dal partecipare al voto.

Tuttavia, va precisato che non sempre il mancato conseguimento del *quorum* di partecipazione deve essere attribuito a un disinteresse nei confronti del quesito, dal momento che in alcune occasioni è stata la conseguenza anche di un invito rivolto agli elettori contrari di astenersi dal partecipare al voto: una tattica finalizzata a "disinnescare" la portata politica del voto facendo convergere nell'astensione non solo gli elettori disinteressati, ma anche quelli contrari. Tale prassi è stata inaugurata in occasione dei tre referendum del 1990 promossi dal partito radicale e da movimenti ambientalisti: in questo caso il Partito comunista e alcune associazioni, dinanzi alla difficoltà di scegliere tra la ragioni del movimento ambientalista e quelle dei fautori dell'esercizio venatorio) piuttosto che lasciare libertà di coscienza si impegnarono a far mancare il *quorum*.<sup>5</sup>

Sul punto, ha generato diverse perplessità l'esito del recente referendum svoltosi il 17 aprile del 2016 dal momento a favore del boicottaggio della richiesta referendaria si sono pronunciati non solo alcuni partiti politici, ma soprattutto il Governo che con le sue dichiarazioni (contrarie a un'ampia partecipazione al voto) e i comportamenti ha puntato esplicitamente al non conseguimento del *quorum* strutturale della maggioranza degli aventi diritto al voto. In particolare ha negato l'accorpamento del referendum alle elezioni amministrative che si sarebbe dovute tenere venti giorni dopo (e che avrebbero esercitato una azione di stimolo alla partecipazione popolare); inoltre, si è votato in tempi assai ristretti senza una vera e propria competizione elettorale tra i favorevoli e contrari all'abrogazione della legge.

## 2. La difficile convivenza tra referendum e democrazia rappresentativa

La configurazione legale delle consultazioni popolari si è delineata progressivamente, secondo tappe temporalmente distinte ( i lavori in Assemblea costituente, la disciplina legislativa nel 1970, alcune ipotesi di revisione alla luce dell'esperienza acquisita) nel corso delle quali i partiti politici hanno perseguito un orientamento coerente, sintetizzabile nella volontà di intervenire selettivamente sui modi di esercizio degli istituti di democrazia diretta, considerati spuri rispetto a un assetto istituzionale che aveva assegnato ai partiti politici un ruolo centrale nel raccordo tra sovranità popolare e democrazia rappresentativa. In altri termini, gli istituti di partecipazione diretta alle decisioni politiche sono stati valorizzati solo nel caso in cui il loro esercizio non fosse alternativo, ma complementare alla democrazia rappresentativa.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Proprio al fine di evitare un utilizzo strumentale di tale requisito, sono state avanzate proposte volte a modificare il doppio *quorum* (degli aventi diritto e dei partecipanti al voto). In ambito regionale alcuni Statuti (*in primis* quello della Toscana) hanno introdotto un *quorum* per la validità del referendum differente da quello regolato dall'art.75 Cost. e rapportato alla partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale. Siffatto criterio era stato introdotto anche nella proposta di revisione della Costituzione del 2016.

<sup>6</sup> M.LUCIANI, *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005,31 ss; R.NANIA, *Referendum e sovranità popolare*, in *Dir soc.*,1974, 662 ss; G.ROLLA, *Las dinámicas entre referéndum, las instituciones de democracia representativa y los partidos políticos. Consideraciones a la luz de la experiencia italiana*, in *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid,2016, 207 ss.

Inoltre, in questi ultimi anni l'esperienza delle consultazioni popolari ha evidenziato delle indubbie criticità che dovrebbero, a nostro avviso, imporre una rivisitazione organica della materia (sfuggita sinora alle ricorrenti ipotesi di revisione costituzionale).

Il referendum istituzionale - che pure ha assolto a una importante funzione nell'affermazione della Repubblica e nell'adesione all'Unione europea - appare uno strumento eccezionale che non è stato più attivato in questi ultimi trenta anni; più recentemente, alcune formazioni politiche hanno evocato in forma generica la possibilità di richiedere un referendum istituzionale su problemi inerenti ai trattati dell'Unione europea con riferimento alle politiche economiche e monetarie, ma si tratta, al momento, di ipotesi tutt'altro che concrete.

A sua volta, la disciplina normativa dei referendum costituzionali - richiesti tre volte in occasione delle ultime quattro revisioni costituzionali - ha evidenziato la sua inadeguatezza dinanzi a leggi di revisione costituzionale che interessavano una molteplicità di articoli inerenti a oggetti non riconducibili a una sintesi unitaria e che si proponevano di conseguire una riforma ampia di interi titoli o parti della Costituzione.

E' indubbio che nelle intenzioni dei costituenti vi fosse l'auspicio che in occasione delle revisioni della Costituzione le forze politiche presenti in Parlamento operassero con il medesimo spirito unitario che aveva caratterizzato i lavori dell'Assemblea costituente; di conseguenza, il procedimento interamente parlamentare che si conclude con l'approvazione da parte della maggioranza dei due terzi dei componenti le Camere, avrebbe dovuto rappresentare l'*iter* ordinario di approvazione. Così è, in effetti accaduto in occasione di tutte le revisioni costituzionali approvate sino al 2000, mentre le recenti revisioni costituzionali del 2001, del 2005 e del 2016, che si sono proposte di modificare ampie parti del testo costituzionale, sono state votate da una maggioranza di poco superiore al cinquanta per cento dei componenti le assemblee parlamentari.

Non a caso, l'esperienza comparata evidenzia la presenza, sia di ordinamenti che prevedono procedure differenziate in ragione dell'oggetto (emblematica è la varietà di procedure previste in Canada dalla sezione V del *Constitution Act*, 1982), sia di Costituzioni che regolano separatamente la revisione di singoli articoli dalla c.d. "revisione totale" (è il caso, ad esempio, della Costituzione spagnola, austriaca, svizzera).<sup>7</sup>

Va, inoltre, considerato che in tempi più recenti il referendum costituzionale ha modificato la sua natura originaria: trasformandosi da giudizio sul merito delle singole revisioni in una sorta di giudizio complessivo sull'operato del Governo e della maggioranza parlamentare (quindi in un plebiscito). Tale situazione ha indotto alcuni giuristi e promotori a chiedere che in tali casi il voto del corpo elettorale non avvenisse sul testo della legge nel suo complesso, bensì su di una pluralità di quesiti su temi omogenei.

A tal proposito, in occasione del referendum costituzionale del 2016 è stato presentato un ricorso innanzi al Tribunale di Milano, lamentando che la mancata suddivisione del quesito in una pluralità di temi omogenei avrebbe leso il diritto di voto degli elettori. Tale ricorso è stato, tuttavia, rigettato in data 9 novembre 2016 con la duplice considerazione che, innanzitutto, l'art.138 Cost. "connota l'oggetto del referendum come unitario e non scomponibile", inoltre, "compete a ogni singolo elettore formulare una valutazione complessiva di tutte le ragioni a favore e di quelle contrarie di tutte le parti di cui è composta la riforma,.. esprimendo infine un voto sulla base della prevalenza del giudizio favorevole o sfavorevole".

Rispetto agli altri tipi di consultazioni popolari il referendum abrogativo ha avuto un ampio sviluppo; tuttavia si è manifestato in un contesto istituzionale che lo ha sottoposto a limitazioni e condizionamenti al fine di armonizzarlo con una forma di governo parlamentare basata sulla centralità dei partiti e delle organizzazioni politiche.

<sup>7</sup> A proposito dell'introduzione in Costituzione di una disciplina differenziata tra la revisione di singole parti della Costituzione e revisioni "ampie" si rinvia a: G.ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2014, 48.

Innanzitutto, tra l'entrata in vigore della Costituzione e l'approvazione della legge necessaria perché i referendum abrogativi potessero essere indetti è trascorso un periodo di tempo abbastanza lungo (22 anni), che si giustifica con la scelta dei partiti di maggioranza di porre in essere una sorta di "ostruzionismo" nei confronti di tutti gli istituti suscettibili di esercitare un controllo sul Parlamento e gli altri organi di indirizzo politico.

Successivamente, la legge n. 352 del 1970 di disciplina dei referendum ha introdotto alcune clausole limitative, finalizzate a evitare una sovrapposizione tra lo svolgimento del referendum e il rinnovo delle assemblee parlamentari: l'art. 31 impedisce che una richiesta di referendum sia depositata nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali; mentre l'art. 34, a sua volta, stabilisce la sospensione automatica del referendum già indetto in caso di anticipato scioglimento del Parlamento.<sup>8</sup>

A sua volta, l'art.39 introduce una clausola di improcedibilità secondo la quale "se prima della data dello svolgimento del referendum la legge o le singole disposizioni cui il referendum si riferisce sono stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso". Tale disposizione rafforza la natura subordinata del referendum abrogativo rispetto agli organi espressivi della democrazia rappresentativa, in quanto (come si vedrà più ampiamente in un paragrafo successivo) attribuisce al Parlamento la capacità di abrogare o di modificare il contenuto delle norme oggetto di referendum.<sup>9</sup>

Infine, il "percorso" di progressiva erosione dell'ambito di azione del referendum abrogativo è stato incrementato dalle limitazioni introdotte dal giudice costituzionale in sede di sindacato sull'ammissibilità dei quesiti referendari, Un orientamento restrittivo che trova una spiegazione nella preoccupazione di evitare che un utilizzo "strumentale" dell'istituto lo devii dal suo "alveo naturale".

In primo luogo, la Corte ha autorizzato un'interpretazione evolutiva dei limiti espliciti contenuti nell'art. 75, 2 c. Cost. (leggi tributarie e di bilancio, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e indulto); quindi ha individuato alcuni limiti impliciti, connessi alle caratteristiche stesse dell'istituto del referendum abrogativo (non ammissibilità di una pluralità di quesiti privi di una matrice unitaria); da ultimo, ha escluso l'ammissibilità di referendum volti ad abrogare leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (la cui abrogazione determinerebbe un'indiretta lesione di specifiche disposizioni costituzionali) o costituzionalmente necessarie (la cui abrogazione priverebbe totalmente di efficacia un principio o impedirebbe il funzionamento di un organo la cui esistenza è garantita dalla Costituzione).<sup>10</sup>

### 3. Il quesito referendario

Nello svolgimento delle consultazioni popolari ha assunto una particolare rilevanza la figura dei "promotori" del referendum cui la legge n.352 del 1970 ha attribuito non solo

<sup>8</sup> M.LUCIANI, *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005,527 ss; A.PIZZORUSSO, *Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Studi parl. e di pol.cost.*,1971,14,23 ss.

<sup>9</sup> M.LUCIANI, *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 535 ss.

<sup>10</sup> Per un'interpretazione tassativa degli oggetti esclusi dal referendum abrogativa si erano pronunciati:

A.BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 262

Contro M.CAPURSO, *I poteri di democrazia diretta*, in *Annali Cagliari*, 1966, 449.

A proposito dei limiti ulteriori individuati dalla Corte costituzionale: AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1998; A.CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano,1974 ;

P.CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992; M.LUCIANI, *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 324 ss; A.PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010; F.GABRIELE, *Profili evolutivi della giurisprudenza costituzionale in materia di limiti all'ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*,II,,901 ss.

particolari oneri, ma anche significative competenze: questo organo diviene, nelle intenzioni del legislatore, il vero “dominus” del procedimento, sostituendosi in un certo senso alla figura giuridica dei sottoscrittori – cioè, gli elettori che sottoscrivono la richiesta di referendum -.

Il ruolo istituzionale dei “promotori” è rilevante in tutte le fasi del procedimento, ma acquisisce un peculiare significato politico in quanto compete a loro sia stabilire “i termini del quesito che intende sottoporre a referendum” (art.27 legge n.352 del 1970), sia difenderli sul piano giuridico (sostenere la legittimità e l’ammissibilità della richiesta referendaria) e su quello politico (fare propaganda e sostenere durante la campagna elettorale le ragioni a favore quesito referendario).<sup>11</sup>

L’insieme delle attribuzioni riconosciute ai promotori presuppone che il comitato sia un organismo ben strutturato e ramificato su tutto il territorio nazionale, dotato di specifiche competenze giuridiche, nonché fornito di una certa capacità di finanziamento. Infatti, l’esperienza ha evidenziato che soltanto i quesiti promossi da associazioni radicate nella società civile, da partiti politici, da organizzazioni sindacali o dalle Regioni hanno potuto soddisfare tutti gli oneri procedurali e conseguire il *quorum* strutturale previsto dalla Costituzione (la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto).

Inoltre i promotori, formulando il quesito da proporre al giudizio del corpo elettorale, hanno la possibilità sia di favorire la partecipazione al voto del corpo elettorale, sia di orientare il significato politico del referendum.

Per quanto concerne il primo profilo la partecipazione al voto da parte degli elettori ha variato di molto a seconda della capacità dei promotori di intercettare gli “umori” dei cittadini nei confronti di alcune decisioni legislative del Parlamento o di interpretare alcune tematiche particolarmente “gradite” da rilevanti settori del c.d. società civile.

Ad esempio, la partecipazione al voto è risultata particolarmente elevata quando sono stati affrontati temi inerenti ai diritti civili e direttamente connessi alla qualità del sistema rappresentativo come la disciplina del divorzio (87,7%), dell’interruzione volontaria della gravidanza (79,4%), dell’energia nucleare (65,1%), del finanziamento pubblico ai partiti politici (81,2 %), del sistema elettorale(77%). Così come elevata è risultata la partecipazione al voto del referendum sulla revisione costituzionale di numerosi articoli della seconda parte della Costituzione italiana (65,5 %).

Viceversa, una richiesta eccessiva di referendum su temi di non particolare interesse generale, eterogenei e poco sentiti dall’opinione pubblica ha generato una significativa “disaffezione” da parte del corpo elettorale: come nel caso, ad esempio, dei quesiti inerenti alla privatizzazione di alcune aziende, al servizio civile, alla disciplina della carriera dei magistrati, (30,3%), all’elezione dei componenti il Consiglio Superiore della Magistratura, alla separazione delle carriere dei magistrati, alla disciplina delle trattenuti sindacali (32 %).

La scelta del quesito, inoltre, è importante in quanto la sua formulazione può provocare effetti diversificati, oltre a quello – immanente alla natura alla natura dell’istituto – di decidere se eliminare dall’ordinamento disposizioni di legge considerate inopportune.

Ad esempio, in qualche caso ha sollecitato il Parlamento a innovare la normativa vigente, riformando la disciplina legislativa di una determinata materia (ad esempio, la disciplina di alcuni beni “comuni” come l’acqua e l’ambiente); in altri ha consentito di prolungare oltre la fase parlamentare l’opposizione da parte di determinati partiti politici (come nel caso delle politiche del lavoro), ovvero di contrapporre all’indirizzo politico espresso dal Parlamento un indirizzo normativo “alternativo” validato dal voto del corpo

<sup>11</sup> G.ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*,1971,63 ss; V.BALDINI, *L’intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli,1996L; L.IMARISIO, A.MASTROMARINO, *Il rilievo giuridico dell’intenzione dei proponenti il referendum abrogativo*, in (F.MODUGNO, G.ZAGREBELSKY cur.) *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria*, Torino, 2001; M.LUCIANI, *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 226 ss.

elettorale (come in tema di politiche energetiche o depenalizzazione delle droghe “leggere”). Né sono mancate richieste di referendum abrogativi finalizzate a costringere i partiti politici – o meglio, i gruppi parlamentari – a modificare l’“agenda politica” dei lavori parlamentari con l’inserimento di tematiche direttamente prospettate dal corpo elettorale (es. una nuova disciplina dei sistemi elettorali).

In diverse occasioni, infine, l’individuazione del quesito da parte dei promotori ha operato come “mediatore” o “acceleratore” della conflittualità politica e sociale.

Con riferimento alla prima ipotesi, il referendum in tema di divorzio rappresenta un vero e proprio *work case*. Dinanzi alla probabile approvazione di una legge che avrebbe determinato una grave crisi all’interno della coalizione di governo, si formò un tacito accordo tra i partiti della maggioranza favorevoli ad approvare tale legge e il partito di maggioranza relativa (la Democrazia cristiana) contrario.

Si produsse, in altri termini, un vero e proprio “scambio politico” per cui la Democrazia cristiana rinunciò all’ostruzionismo in Parlamento, esigendo in cambio l’approvazione della legge di attuazione del referendum come contropartita del suo atteggiamento, nel complesso conciliante, nel corso dell’approvazione della legge sul divorzio. Si assicurò, in tal modo, la continuità di azione di un esecutivo composto da laici e cattolici, affidando direttamente ai cittadini la decisione politica finale su di un tema “sensibile” come il carattere del vincolo matrimoniale.<sup>12</sup>

Tra i casi di referendum “acceleratori” della conflittualità politica e sociale si può ricordare come, nel 1985, nel momento di massimo scontro politico con il PSI guidato da Bettino Craxi, allora Presidente del Consiglio, il Partito Comunista Italiano propose l’abolizione per via referendaria dell’indennità di contingenza – lo strumento volto ad indicizzare automaticamente i salari in funzione degli aumenti dei prezzi –: in questo caso, per la prima volta il referendum è stato utilizzato da un partito di massa per tentare di uscire dall’isolamento politico dopo la decisione del Partito Socialista di chiudere ogni dialogo con i comunisti.

Negli anni novanta, poi, diverse richieste di referendum furono utilizzate dai promotori per esprimere una critica al “sistema dei partiti”: i quesiti inerenti il finanziamento pubblico dei partiti politici sancirono il distacco tra il corpo elettorale e i partiti cui la Costituzione aveva affidato il compito assicurare “la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale”; mentre i quesiti in materia elettorale contribuirono alla “transizione tra la Prima e la seconda Repubblica”-

Il ruolo determinante dei “promotori” nella scelta se, quando, in che modo chiamare il corpo elettorale a decidere su di un determinato quesito è stato bene colto dalla Corte costituzionale, che ha annoverato tale organo tra i poteri dello Stato: nell’ordinanza n.17 del 1978 – confermata dalla successiva giurisprudenza – il giudice costituzionale ha riconosciuto che i firmatari di una richiesta di referendum sono abilitati a sollevare un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato in quanto “frazione del corpo elettorale....titolare dell’esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita”.<sup>13</sup>

#### **4. La formulazione del quesito nei referendum costituzionali.**

<sup>12</sup> G.ROLLA, *Il referendum abrogativo e l’esperienza del 12 maggio 1974*, in *Dir. e soc.*, 1975, 225 ss; A. MARRADI, *Analisi del referendum sul divorzio*, in *Riv.it .scienza politica*, 1974,579 ss.

Per una ricognizione delle prime esperienze referendarie: A.CHIMENTI, *Storia dei referendum*, Bari,1999.

<sup>13</sup> La possibilità da individuare i promotori come “potere dello Stato” ai fini di un conflitto tra poteri era stata prospettata in dottrina da: M.MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, I,Milano,1962, 264; G.ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in *Studi parl. e di pol.cost*,1971, 76 ss.

Ovviamente la struttura del quesito varia a seconda del tipo di referendum e ha posto particolari problemi giuridici nel caso dei referendum costituzionali e abrogativi. Più lineare è stata, invece, la problematica in occasione dei referendum istituzionale dal momento che ciascuno è regolato da specifiche leggi con la conseguenza che il quesito è analiticamente indicato nel corpo stesso della legge e, quindi, risulta non modificabile.

In particolare, il referendum del 1946 sulla forma istituzionale dello Stato è stato disciplinato dal decreto legislativo luogotenenziale n.98 del 1946 secondo il quale “contemporaneamente alle elezioni per l'Assemblea Costituente il popolo sarà chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)”; inoltre, il decreto n.219 del 1946, dopo aver precisato che le schede per la votazione erano di tipo unico e di identico colore per tutti i collegi elettorali, ha determinato all'art.2 la struttura del quesito precisando che “il voto si esprime tracciando con la matita copiativa un segno nell'apposita casella a fianco del contrassegno corrispondente alla forma istituzionale prescelta dal votante: Repubblica o Monarchia”.

Eguale, nel caso del referendum di “indirizzo” per l'adesione all'Unione europea, la legge costituzionale n.2 del 1989 ha prescritto all'art.2 che il quesito da sottoporre al referendum sia il seguente: “Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?”.

Viceversa, in occasione degli altri due tipi di referendum la legge n.352 del 1970 ha riservato la determinazione del quesito ai promotori del referendum e sottoposto lo stesso a un controllo di legittimità esercitato dall'Ufficio centrale per il referendum. L'esperienza ha evidenziato come siano insorte diverse problematiche e numerosi dubbi di natura interpretativa non sempre previsti dal legislatore.

Secondo le intenzioni dei costituenti, l'attivazione di un referendum all'interno del procedimento di revisione della Costituzione avrebbe dovuto costituire – come già anticipato - un'ipotesi residuale (se non virtuale). Tale convinzione trovava un fondamento nell'idea che anche la revisione (oltre all'attività costituente) dovesse essere espressione del comune sentire delle diverse espressioni del pluralismo politico, delle differenti culture politiche rappresentate nel Parlamento. E, in effetti, le Camere rispettarono per almeno quaranta anni la visione pattizia delle norme di rango costituzionale.

Soltanto in tempi più recenti – a partire dal 2001 - si sono sommate due nuove tendenze: da un lato, il ricorso al referendum ha cessato di essere una ipotesi residuale dal momento che i lavori parlamentari si sono conclusi secondo una logica maggioritaria; dall'altro lato, si è passati da revisioni puntuali di singoli articoli della Costituzione ad ampie e organiche riforme del testo costituzionale (il titolo V della Costituzione nel 2001, la seconda parte della Costituzione nel 2006 e nel 2016).

Siffatti orientamenti hanno suscitato un dibattito sia dottrinale che istituzionale focalizzato sia sulla formulazione del quesito da sottoporre alla consultazione popolare, sia sull'individuazione dell'organo competente a valutare la sua ammissibilità.

A proposito della struttura del quesito, si è posto il problema se il limite individuato dalla Corte costituzionale nei confronti del referendum abrogativo potesse estendersi anche a quello costituzionale, rendendo – di conseguenza – non ammissibili consultazioni popolari aventi ad oggetto una “molteplicità di quesiti eterogenei, privi di una matrice unitaria”. Il dubbio, inizialmente prospettato soltanto in sede dottrinale, ha coinvolto anche l'ambito giurisdizionale allorché, in occasione del referendum costituzionale del 2016, è stato chiesto al Tribunale di Milano di sollevare una questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge istitutiva del referendum la quale non consentendo di esprimere

orientamenti diversi su materie eterogenee, violerebbe il principio costituzionale della libertà dell'elettore.

Il giudice civile si è mostrato, tuttavia, di avviso contrario: nel respingere con decisione del 10 novembre 2016 i ricorsi presentati, ha sottolineato la specificità del referendum costituzionale rispetto a quello abrogativo e ha individuato il suo tratto distintivo nel fatto che il quesito debba riguardare necessariamente la deliberazione parlamentare nella sua interezza: infatti, una sua eventuale parcellizzazione in una pluralità di quesiti referendari potrebbe condurre all'esito di molteplici combinazioni, anche casuali, frutto di scelte referendarie differenziate da elettore a elettore in grado di distruggere l'unità della legge di revisione costituzionale.

Di conseguenza, sempre secondo l'avviso del giudice, spetta ad ogni singolo elettorale (e non agli organi di controllo della legittimità della richiesta referendaria) "formulare una valutazione complessiva di tutte le ragioni a favore e di quelle contrarie di tutte le parti di cui è composta la riforma, esprimendo infine un voto sulla base della prevalenza del giudizio favorevole o sfavorevole formulato in ordine a talune sue parti, ovvero, secondo ogni altra valutazione".

*Rebus sic stantibus*, la necessità che il quesito riguardi la legge di revisione costituzionale nella sua unitarietà induce a dover escludere sia la possibilità per i promotori di presentare richieste di referendum parziali rispetto al testo di legge approvato dalle Camere, sia per l'Ufficio centrale per il referendum di procedere - nell'esercizio del suo potere di controllo di legittimità - a un frazionamento in più richieste di un'unica richiesta avanzata dai promotori.<sup>14</sup>

Prevale, in altri termini, la necessità di salvaguardare sia la volontà dei promotori, sia la scelta del legislatore, residuando eventualmente all'Ufficio centrale per il referendum un circoscritto potere di rettifica finalizzato "a far coincidere forma e sostanza del quesito". Tale eventualità, ammessa dalla Corte costituzionale (sentenza n.35 del 1985) con riferimento al referendum abrogativo, dovrebbe estendersi anche ai casi di referendum abrogativo.

Si tratta di una problema emerso con evidenza in occasione del referendum costituzionale del 2016, che ha coinvolto tanto la struttura che deve avere il quesito, quanto l'individuazione dell'organo competente a valutarne la legittimità.

Circa la struttura del quesito, l'art.16 della legge n. 352 del 1970 differenzia tra l'ipotesi di revisione costituzionale e quella di legge costituzionale: nel primo caso il quesito da sottoporre a referendum deve consistere nella formula seguente: "Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...) ?" Mentre nel caso di una legge costituzionale si deve utilizzare la formula «Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?».

Leggendo la formulazione introdotta, è evidente che il legislatore, nella stesura della formula referendaria, abbia considerato la prassi di revisioni costituzionali di singoli articoli, trascurando la possibilità di una revisione ampia di intere parti della Costituzione. Infatti, in quest'ultimo caso sarebbe materialmente impossibile rispettare alla lettera il testo della

<sup>14</sup> AA.VV., *Referendum per parti separate o referendum parziale?*, in *Nomos*, I, 2016; A.MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, in *Riv. AIC*, 3, 2017; P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016; B. RANDAZZO E V. ONIDA, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista AIC*, 4, 2016; Q. CAMERLENGO, *Sulla presunta eterogeneità intrinseca del quesito referendario (in merito alle tesi sostenute da Valerio Onida e Barbara Randazzo)*, in *Rivista AIC*, 4, 2016; S. STAIANO, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, in *Federalismi.it*, 4, 2016; A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 2312 ss.

disposizione, inserendo in un'unica scheda tutti gli articoli della Costituzione (e il relativo oggetto) che si intendono modificare.

Di conseguenza, in assenza di una revisione della formula referendaria prevista dal vigente art.16 della legge n.352 del 1970, si è instaurata tra il Parlamento, i promotori e l'Ufficio centrale del referendum una sorta di convenzione costituzionale il cui contenuto può essere sintetizzato nella scelta di far coincidere il testo del quesito referendario con il titolo della legge approvata dal Parlamento. Così, infatti, è avvenuto in occasione delle revisioni costituzionali del 2001 (Titolo V Le Regioni, le Province e i Comuni) e del 2005 (Parte seconda. Ordinamento della Repubblica).

Aspre polemiche ha suscitato, invece, il quesito del referendum del 2016, dal momento che in tale occasione il titolo della legge non ha fatto riferimento – come nei casi precedenti – alle parti e ai titoli della Costituzione oggetto di modifiche, ma ha accolto una formulazione “non neutra” che riportava solo alcuni oggetti (soppressione del CNEL e revisione del Titolo V della parte II della Costituzione), di altri oggetti enunciava soltanto un profilo dell'intera materia (superamento del bicameralismo paritario, riduzione del numero dei parlamentari), ma soprattutto conteneva elementi non oggettivi, ma finalistici (contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni).<sup>15</sup>

Il contenzioso che ne è seguito ha fatto emergere una lacuna della disciplina legislativa, dal momento che essa – a differenza di quanto accade a proposito del referendum abrogativo – non prevede un controllo di ammissibilità, né individua un giudice a cui rivolgersi in caso di dubbio sulla legittimità del quesito scelto dall'Ufficio centrale per il referendum. Soggetti diversi – dai promotori ad alcune associazioni – hanno adito sia la giurisdizione ordinaria, sia quella amministrativa e costituzionale senza che si sia riusciti a individuare il giudice “competente” a deliberare sulla ammissibilità del quesito referendario.

Il Tribunale amministrativo del Lazio, con sentenza del 17 ottobre 2016 (confermata dalla quarta sezione del Consiglio di Stato) nell'esaminare il ricorso per l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica di indizione del referendum costituzionale, per un verso, ha escluso la sindacabilità degli atti del Presidente della Repubblica “riconducibili all'esplicazione di poteri neutrali di garanzia e controllo, di rilievo costituzionale”; per un altro verso, ha individuato nell'Ufficio centrale per il referendum l'organo a cui spetta sostanzialmente verificare la richiesta di referendum alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge”. Ma anche in questo caso, il giudice amministrativo non avrebbe la competenza di esercitare un sindacato giurisdizionale sulle ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum “stante la natura di organo rigorosamente neutrale, essenzialmente titolare di funzioni di controllo esterno espletate in posizione di terzietà ed indipendenza nell'ambito del procedimento referendario costituzionale, con la connessa impossibilità di qualificare gli atti dallo stesso adottati in materia di referendum come atti oggettivamente e soggettivamente amministrativi”.

Se il giudice amministrativo ha declinato la propria competenza escludendo che l'atto di indizione del referendum abbia natura amministrativa, il giudice civile ( Corte di Cassazione a sezioni unite del 22 novembre 2016) ha negato la propria competenza a sindacare sia la formulazione del quesito da parte dell'Ufficio centrale per il referendum dal momento, sia il decreto presidenziale di indizione del referendum costituzionale: nel primo caso non si sarebbe in presenza di un atto di natura giurisdizionale, nel secondo si tratterebbe di un atto espressione della sua funzione di controllo e di garanzia.

<sup>15</sup> Il testo del quesito così recitava: "Approvate voi il testo della legge costituzionale concernente 'Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione' approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?" .

Infine, un'ulteriore stazione di questa *via crucis* giurisprudenziale è rappresentata dall'ordinanza del 28 novembre 2016 della Corte costituzionale che, respingendo il ricorso di un'associazione a tutela dei cittadini (Codacons), ha confermando la propria precedente giurisprudenza secondo la quale organi e soggetti non appartenenti allo Stato apparato possono essere parte di un conflitto tra poteri solo se titolari di una "funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita" (ordinanza n. 17 del 1978): *status* non attribuibile a organizzazioni proprie della società civile – come i partiti politici o associazioni rappresentative di interessi -. Di conseguenza, in materia referendaria la capacità di essere parte di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato spetta unicamente alla figura dei promotori il referendum.

In conclusione, mettendo insieme i diversi tasselli di questo *puzzle*, si può provvisoriamente concludere che la tutela del rispetto dell'art.16 sembra riservata ai comitati promotori i quali possono scegliere se sollevare un conflitto tra i poteri dello Stato nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum ovvero se chiedere allo stesso Ufficio centrale di sollevare una questione di legittimità costituzionale incidentale innanzi alla Corte costituzionale.

Ciò non toglie che una verifica della correttezza e della "neutralità" del quesito possa avvenire non solo sotto il profilo giurisdizionale, ma anche sul piano politico nel corso del procedimento legislativo, ivi compresa la sua fase di integrazione dell'efficacia. Ad esempio, l'aderenza del quesito alle prescrizioni dell'art.16 della legge 352 del 1970 potrebbe essere oggetto di valutazione da parte dei Presidenti delle assemblee parlamentari durante l'iter legislativo, dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di revisione costituzionale

## 5. La formulazione del quesito nei referendum abrogativi

Nel caso di richiesta di referendum abrogativo, l'art.27 della legge n.352 del 1970 prevede tre distinti quesiti da sottoporre alla votazione popolare a seconda che l'abrogazione abbia a oggetto una legge nel suo complesso, uno o più articoli della stessa, parti (commi o disposizioni) di singoli articoli.

Ne emerge con chiarezza che nelle intenzioni del legislatore (come dei costituenti) l'istituto avrebbe dovuto avere una natura strettamente abrogativa, nel senso che gli elettori dovevano decidere se conservare in vigore o espungere dall'ordinamento determinate disposizioni di atti aventi forza di legge.

Alla luce delle teorie in tema di abrogazione si tratta di abrogazione espressa, in quanto il quesito da abrogare individua le norme da espungere, produce effetti non retroattivi, che operano soltanto *ex nunc*. Inoltre, l'abrogazione di una norma da parte del referendum popolare non determina la reviviscenza delle disposizioni regolate già abrogate dalla legge oggetto di referendum, dal momento che l'attivazione di tale istituto è possibile solo in ipotesi specifiche, previste espressamente dal legislatore.<sup>16</sup>

Il referendum, inoltre, ha una forza attiva limitata poiché può privare di efficacia le norme anteriori dotate della stessa forza, ma non può sostituirlle con una diversa disciplina della materia: determina, cioè, all'interno del sistema normativo una lacuna. Al fine di scongiurare tale evenienza l'ordinamento giuridico, animato da una sorta di *horror vacui*, ha individuato alcuni correttivi.

La legge n. 352 del 1970 ha attribuito al Presidente della Repubblica il compito di ritardare il determinarsi dell'effetto abrogativo per un periodo di tempo non superiore a sei

<sup>16</sup> F. SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parl.e pol. cost.*, 1971, 31 ss; M.LUCIANI, *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 648 ss; F.PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, in *Nomos*, 1, 2012,16 ss.

mesi dalla data della pubblicazione al fine di consentire alle Camere di rimediare al vuoto normativo prodotto dall'approvazione della richiesta di referendum. A sua volta, il giudice costituzionale, nella sua giurisprudenza "creativa" in sede di controllo di ammissibilità del referendum, ha circoscritto le finalità istituzionali del referendum abrogativo, che dovrebbero consistere, in contrapposizione a teorie più radicali finalizzate ad assegnare a questo istituto una funzione di stimolo e di critica nei confronti del Parlamento, in una pronuncia del corpo elettorale sull'opportunità di singole norme o disposizioni.

A tal proposito, la Corte ha individuato una serie di criteri, delle vere e proprie linee-guida per valutare l'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo: esse sono state fissate nella sentenza n.16 del 1978 e via via affinate nella successiva giurisprudenza.<sup>17</sup> Il fondamento costituzionale di tali criteri è stato individuato nell'esistenza di "valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.", che rendono inammissibili quesiti da sottoporre alla valutazione del corpo elettorale che si discostano "in modo manifesto ed arbitrario" dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione.

Di conseguenza, non sono considerati preliminarmente ammissibili i quesiti referendari in cui non è evidente la "finalità ispiratrice", il fine intrinseco all'atto abrogativo che conferisce una matrice razionalmente unitaria alle norme (spesso molteplici) proposte per l'abrogazione. Inoltre, l'inammissibilità coinvolge anche i quesiti il cui oggetto è formato da una pluralità di norme eterogenee: ciò in quanto unire in un unico quesito una pluralità di domande eterogenee rende impossibile una posizione univoca e certa dell'elettore.<sup>18</sup>

A titolo di esempio si può ricordare che la sentenza n.16 del 1978 ha escluso l'ammissibilità della richiesta relativa al codice penale militare di pace (approvato dal regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303) dal momento che "l'aver voluto coinvolgere in un solo referendum le parti accessorie e le parti essenziali del codice penale militare di pace, comprese le norme a contenuto costituzionalmente vincolato, rappresenta una conferma della irriducibile pluralità delle questioni, su cui l'elettore verrebbe costretto ad esprimere un unico voto".

Va, tuttavia, considerato che non automaticamente l'eterogeneità delle disposizioni presenti nel quesito referendario determina una inammissibilità: non sempre, infatti, la disomogeneità "formale" del quesito si traduce in una disomogeneità "intrinseca", che si manifesta ogniqualevolta l'oggetto del referendum non evidenzia il "fine intrinseco all'atto abrogativo", cioè la possibilità di attribuire alla pluralità delle disposizioni oggetto del referendum una matrice razionalmente unitaria. Alcuni esempi tratti dall'ampia giurisprudenza costituzionale sul punto consentono, a nostro avviso, di meglio mettere a fuoco il sottile discrimine che separa l'ammissibilità dalla inammissibilità del quesito.

Nella già richiamata sentenza n. 16 del 1978 la Corte costituzionale, in difformità dalla posizione dell'Avvocatura dello Stato che lamentava l'eterogeneità della materia regolata dalla legge, decise per l'ammissibilità del referendum abrogativo dell'intera legge n. 152 del 1975 contenente disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, in quanto l'indubbia

<sup>17</sup> Si rinvia alla nota n.10

<sup>18</sup> A proposito dei caratteri che, secondo la giurisprudenza costituzionale, deve possedere il quesito abrogativo: P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, 159 ss.; M. G. SALERNO, *Il Referendum*, Padova, 1992, p. 159 ss.; A. MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999, 281 ss.; M.LUCIANI, *Articolo 75, in Commentario della Costituzione*, cit., 403 ss.; N.VIZIOLI, *Chiarezza, univocità ed omogeneità nella giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo*. in *Il contributo della giurisprudenza alla determinazione della forma di governo italiana, Il contributo della giurisprudenza alla determinazione della forma di governo italiana* Torino, 1998, 413 ss.; G.BARCELLONA, *Quando l'abito non fa il monaco: ciò che l'"omogeneità" non dice e la "puntualità" rivela*, in *Rivista AIC*, 2, 2017

varietà dei contenuti normativi della legge “non concreta un uso così artificioso del referendum abrogativo dal momento che si tratta un particolare complesso di misure legislative [...] che il Parlamento ha disposto nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell’ordine pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e parapolitica.

A sua volta, il quesito referendario da valutare nella sentenza n.25 del 1981 interessava 41 articoli dell’Ordinamento giudiziario militare: ciononostante il giudice costituzionale ha ritenuto che esso, pur nella pluralità di norme che ne costituiscono l’oggetto, si ispirava a una *ratio* comune individuabile nell’escludere dai collegi giudicanti la partecipazione degli ufficiali delle forze armate in veste di presidenti e di giudici. Più recentemente, nella sentenza n.49 del 2005 inerente alla richiesta di referendum per l’abrogazione di diverse norme in materia di procreazione medicalmente assistita, la Corte costituzionale ha ammesso il quesito poiché le stesse risultavano fra loro intimamente connesse, sì da formare un “autonomo e definito sistema” riguardante e la sola e completa disciplina della procreazione medicalmente assistita.

Ovviamente il limite dell’eterogeneità delle disposizioni oggetto del quesito non opera nel caso di richiesta di abrogazione totale di una legge ( ipotesi espressamente prevista dall’art.75, 1 c. Cost. ove si parla di referendum popolare indetto per deliberare l’abrogazione “totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge”). D’altra parte, l’esperienza mostra un ampio catalogo di leggi di cui si è chiesta l’abrogazione totale senza che il giudice costituzionale ne abbia dichiarato l’inammissibilità: si va, a titolo di esempio, dal primo referendum relativo all’abrogazione della disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio (sentenza n. 10/1972) ai referendum sulle misure antiterrorismo e a tutela dell’ordine pubblico (sentenza n. 16/1978 e n.48 del 1981), ai referendum per la soppressione di alcuni ministeri (Ministero dell’agricoltura, del Turismo e spettacolo e delle partecipazioni statali), sullo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali ( sentenza n. 22/1997), sull’ordinamento della professione di giornalista (sentenza n. 38/1997).

Tuttavia, il giudice costituzionale non si limita a un richiamo formale alla lettera del primo comma dell’art.75 Cost. (che parla di referendum popolare indetto per deliberare l’abrogazione “totale o parziale” di una legge o di un atto avente valore di legge), ma sembra ricondurre anche questa fattispecie al criterio giurisprudenziale di base costituito dall’esistenza di una intrinseca omogeneità del quesito. Infatti, l’abrogazione totale di una legge non è considerata ammissibile nei casi in cui all’interno del medesimo titolo di una legge convivono parti riconducibili a diverse “matrici unitarie”, di cui almeno una necessaria per assicurare la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti. A tal fine, si può richiamare la sentenza n.45 del 2005 della Corte costituzionale che ha dichiarato inammissibile la richiesta di abrogazione totale della legge n.40 del 2004 in tema di procreazione medicalmente assistita la quale, trattandosi della “prima legislazione organica della materia” che coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali ed internazionali, appartiene al *genus* della normativa costituzionalmente necessaria. Tale argomentazione esce anche rafforzata dal fatto che nella stessa materia erano state presentate alcune richieste di abrogazione parziale della legge n.40 del 2004.

Infine, la Corte costituzionale, ha individuato un’ulteriore causa di inammissibilità nei casi in cui il quesito, consistendo in una mirata selezione di singole parole, parti o commi della legge, ha la capacità di trasformare il referendum da abrogativo a propositivo. Ciò avviene allorché si produce una divaricazione tra quesito “esplicito” e “implicito”: il primo consiste nell’individuazione delle parti della normativa che si chiede di abrogare, il secondo – a sua volta – è rappresentato dalle finalità, dagli obiettivi politici perseguiti dai promotori.

Tale differenziazione è divenuta manifesta in alcune fasi della vita istituzionale italiana nelle quali si è prodotto uno scollamento tra la c.d. “classe politica” e gli orientamenti maggioritari presenti nella società ( è il caso, ad esempio, della particolare temperie politica e giudiziaria che ha caratterizzato la prima metà degli anni ’90 con la crisi

delle principali formazioni politiche e una forte reazione popolare che avvertiva l'urgenza di rivedere i modi di formazione della rappresentanza); ovvero in cui l'inerzia del legislatore nell'innovare la normativa vigente (rispetto, ad esempio, a nuove sensibilità in materia di diritti civili o ambientali) ha spinto i promotori a valorizzare la funzione propositiva e sollecitatoria del corpo elettorale.

In questi casi sull'istituto del referendum abrogativo si sono accumulate esigenze istituzionali molteplici a causa della mancanza di strumenti alternativi di partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni. In termini più tecnici si può sostenere che l'effetto abrogativo non si riduce al significato "non disporre più", ma acquisisce anche quello di "disporre altrimenti".

Il giudice costituzionale, quindi, si è trovato con una certa frequenza dinanzi al difficile compito di tenere i quesiti meramente manipolativi distinti da quelli di portata propositiva, cioè innovativa.<sup>19</sup>

Non è possibile escludere *in toto* l'ammissibilità di quesiti "manipolativi". Innanzitutto perché essa pare strettamente connessa alla natura dei referendum per l'abrogazione parziale di leggi o atti aventi forza di legge esplicitamente richiamati dall'art.75 Cost.: le parti di un testo di legge da abrogare possono, infatti, consistere in singoli commi o parole interne a un comma. In secondo luogo, un atteggiamento totalmente negativo nei confronti di siffatta tecnica di formulazione del quesito sarebbe sembrato contraddittorio rispetto alle stesse tecniche interpretative elaborate dalla Corte costituzionale, dal momento che proprio alla giurisprudenza costituzionale si deve la "creazione" di sentenze manipolative con effetti additivi, con le quali una disposizione è dichiarata incostituzionale non per quello che prevede, ma per quello che non prevede.

In altri termini, come il giudice costituzionale, tramite una sentenza interpretativa di accoglimento può introdurre nell'ordinamento norme nuove (superando la visione kelseniana del Tribunale costituzionale come "legislatore negativo"), egualmente, i proponenti possono perseguire l'obiettivo di abrogare la normativa vigente, sostituendola con una nuova.

La linea di confine che distingue un quesito di natura manipolativa ammissibile da un altro non ammissibile è stata individuata negli esiti che sarebbero prodotti dalla "tecnica del ritaglio" operata dai promotori del referendum: sono stati ritenuti, in genere, coerenti con la *ratio* del referendum abrogativo quesiti che si propongono di creare, tramite un'abrogazione di singole disposizioni, una normativa nuova, compatibile con i caratteri della legge originaria; mentre la Corte costituzionale ha considerato non ammissibili le richieste di referendum che si propongono di sostituire una legge con una disciplina estranea all'originaria *ratio*.

Emblematica è, in proposito, la vicenda dei tre referendum promossi nel 1990 per modificare la legge elettorale del Senato. Con tali quesiti i promotori si erano proposti un duplice obiettivo: per un verso, sostituire la disciplina vigente - che si basava sulla formula proporzionale - con un sistema misto prevalentemente maggioritario; per un altro verso, sollecitare il Parlamento a rivedere l'intero impianto della legge elettorale adeguando alla normativa per l'elezione del Senato (creata dal voto popolare) la disciplina per l'elezione della Camera dei deputati.<sup>20</sup>

La Corte costituzionale, con sentenza n.47 del 1991, ritenne ammissibile solo il quesito che si proponeva di abrogare la possibilità per l'elettore di esprimere una pluralità di preferenze, che incontrò un grande consenso da parte degli elettori che si espressero a favore dell'abrogazione con una percentuale del 98%. Furono, invece, dichiarati non

<sup>19</sup> R.BIN, *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999.

<sup>20</sup>F.LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali*, Roma, 1992; S.BIANCOLATTE, *I referendum sulle leggi elettorali*, Roma, 2008

ammissibili i quesiti finalizzare all'introduzione di un sistema maggioritario per l'elezione del Senato, dal momento che non si limitavano a perseguire, attraverso l'eliminazione di parti più o meno cospicue del testo legislativo, l'abrogazione parziale di tale testo, ma miravano a sostituire la disciplina stabilita dal legislatore con un'altra, diversa, voluta dal corpo elettorale.

Va, tuttavia, precisato che i medesimi proponenti riformularono successivamente il quesito in aderenza alle *rationes decidendi* contenute nella sentenza n.47 del 1991 della Corte costituzionale e tale referendum si svolse nel 1993 con un ampio *quorum* strutturale e con un'adesione alla richiesta di abrogazione pari all' 82,7 % dei votanti.

Più recentemente, il giudice costituzionale ha utilizzato il criterio del divieto di quesiti di natura propositiva al caso del referendum per l'abrogazione di parti della legge n.92 del 2012 recante "Disposizioni generali, tipologie contrattuali e disciplina in tema di tutele del lavoratore"

Con la sentenza n.. 23 del 2017 la natura manipolativa del quesito è stata individuata nel fatto che il quesito, attraverso la soppressione di alcune parole, si proponeva di applicare la tutela in caso di licenziamento illegittimo nei confronti di tutti i datori di lavoro con più di cinque dipendenti, mentre la *ratio* della legge del 2012 prevedeva tutele differenziate sulla base di "soglie" diverse a seconda dei tipi di imprese.

L'effetto propositivo viene, in questa fattispecie, individuato nel fatto che attraverso una particolare tecnica del ritaglio si produce una "nuova statuizione estranea al contesto normativo esistente".

## 6. La riformulazione del quesito

Come si è visto nei precedenti paragrafi, tra le principali attribuzioni dei promotori rientra la formulazione del quesito referendario: tuttavia, nel caso del referendum abrogativo, non sempre il quesito individuato da loro coincide con quello che gli elettori troveranno sulla scheda elettorale.

Ciò accade quando il Governo e il Parlamento - dinanzi a una richiesta di referendum ritenuta non "gradita"- utilizzano strumentalmente la previsione dell'art.39 della legge n.352 del 1970, secondo il quale "se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso."<sup>21</sup>

Questa previsione conferma la volontà del legislatore di individuare nel Parlamento il cardine del sistema normativo e gli offre, quindi, la possibilità di bloccare lo svolgimento di un referendum, provvedendo direttamente all'abrogazione della normativa; l'articolo vuole rafforzare il vincolo di rappresentanza che unisce il popolo al Parlamento. Ne consegue che l'abrogazione di una legge oggetto di referendum dovrebbe, prioritariamente, essere intesa come volontà del legislatore di accogliere la sostanza del quesito referendario.

Tuttavia, l'effetto abrogativo si produce non solo per dichiarazione espressa del legislatore, ma anche in seguito a nuova disciplina della materia; inoltre, talvolta, il legislatore tenta di vanificare la consultazione popolare attraverso una abrogazione meramente formale della legge ovvero non corrispondente alle motivazioni dei promotori, al solo fine di impedire le operazioni di voto.

<sup>21</sup> G.ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, cit., 80 ss; F.SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parl. e di pol.cost.*, 1971, 6 ss (estr.); SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Interventi legislativi sulle materie oggetto di referendum*, Roma, 1998; V.BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, cit., 172 ss.

Un siffatto comportamento in *fraudem constitutionis* è stato, tuttavia, scongiurato dalla Corte costituzionale che, con una sentenza di tipo additivo ( n.68 del 1978), ha dichiarato l' illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge del 1970 limitatamente alla parte in cui non prevede che “se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative”.

Questa decisione, fondamentale per mettere a fuoco l'orientamento del giudice costituzionale a proposito delle relazioni tra democrazia diretta e rappresentativa, riconosce che la presentazione di una richiesta di referendum abrogativo non preclude automaticamente ogni intervento da parte del potere legislativo: la funzione legislativa – scrive la Corte costituzionale - è “potenzialmente inesauribile” e l'esercizio dell'istituto di cui all'art.75 Cost. “non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo”.

Tuttavia, se le Camere conservano la propria permanente potestà legislativa anche successivamente alla stessa indizione del referendum abrogativo, non è conciliabile con la garanzia costituzionale del potere referendario “il fatto che questo tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare possa essere bloccato in seguito all'abrogazione di una qualsiasi disciplina sostitutiva delle disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale”.

A tal fine, il giudice costituzionale, per un verso, si è premurato di offrire ai promotori uno strumento processuale di difesa - riconoscendo loro la competenza a sollevare un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato -, per un altro verso, ha dettagliato le diverse situazioni giuridiche che si possono produrre alla luce della previsione di cui all'art.39 della legge.

Se le Camere, approvando una legge meramente abrogativa, espungono dall'ordinamento giuridico le disposizioni oggetto di referendum il proseguimento delle procedure referendarie risulta inutile, dal momento che il Parlamento ha assecondato la richiesta dei promotori, ritenendo che la stessa rispondesse ad un'esigenza effettivamente avvertita dalla maggioranza del corpo elettorale.

Se, invece, l'abrogazione è meramente formale e le vecchie norme sono sostituite da nuove aventi il medesimo tenore, la clausola di improcedibilità non scatta: il referendum ha egualmente luogo, ma gli elettori si dovranno pronunciare sulle nuove norme introdotte dalle Camere. In quest'ultimo caso, il quesito sfugge — in un certo senso — dalle mani dei promotori ed entra nella disponibilità del Parlamento. Ciò determina una modifica strutturale dell'istituto, che si trasforma da consultazione promossa da una minoranza a pronunciamento popolare di adesione (o meno) alla nuova normativa votata dal Parlamento.

Entrambe le ipotesi prospettate dalla Corte costituzionale si sono presentate nella ricca esperienza del consultazioni referendarie.

L'approvazione da parte delle Camere di una legge meramente abrogativa con conseguente interruzione del procedimento ha avuto luogo nel 2017 allorché è stato convertito il decreto legge n.25 del 2017 che sopprimeva le norme in tema di *voucher* per il lavoro accessorio e in materia di responsabilità solidale negli appalti in ossequio al quesito referendario. Di conseguenza l'Ufficio centrale per il referendum ha disposto, ai sensi dell'art. 39 della Legge n. 352 del 1970, che le operazioni relative ai due referendum non hanno più corso.

Tra i casi recenti di abrogazione formale che non corrisponde alle intenzioni effettive del quesito referendario possiamo – invece - evidenziare i due referendum in materia di energia del 2011 e del 2016. Nel primo caso, i promotori avevano promosso un referendum per l'abrogazione della normativa in materia di nuove centrali per la produzione di energia nucleare: successivamente il Governo, temendo che anche in questa occasione il corpo elettorale potesse votare contro un programma di realizzazione di centrali nucleari (nel 1987 al referendum contro la costruzione di centrali nucleari partecipò il 65,1% degli

aventi diritto e i voti favorevoli all'abrogazione furono l'80,6% dei votanti), approvò con il decreto legge n.34 del 2011 una disciplina che non bloccava la progettazione e la costruzione di impianti nucleari, ma si limitava a interromperne l'*iter* al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche e impegnava il Governo a predisporre entro un anno un piano nazionale energetico che individui le priorità e le misure necessarie a garantire la sicurezza nella produzione di energia nucleare.<sup>22</sup>

Come precisato dall'Ufficio centrale per il referendum la modificazione della normativa voluta dal Governo non era in grado di produrre l'impedimento del corso delle operazioni referendarie, poiché "salva, nell'immediato e contro la volontà referendaria, una scelta attuale nuclearista definendo anche le articolazioni e gli strumenti attraverso i quali essa è, e resta, immediatamente operativa». Conseguentemente l'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza del 1 giugno 2011, ha disposto il trasferimento della richiesta di referendum sulla nuova normativa approvata con la conversione del sopracitato decreto legge, riformulando il quesito ("Abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare").

In precedenza, la Corte costituzionale (sentenza n.28 del 2011) aveva riconosciuto l'ammissibilità del quesito originario perché la molteplicità di disposizioni e di frammenti di disposizioni oggetto del referendum risultavano "accomunate dalla *eadem ratio*, di essere strumentali a permettere la costruzione o l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica". In questo caso, quindi, la matrice razionalmente unitaria del quesito incorpora "l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, consistente nell'intento di impedire la realizzazione e la gestione di tali centrali, mediante l'abrogazione di tutte le norme che rendono possibile questo effetto. Pertanto, l'elettore è messo in condizione di esprimersi, con un'unica risposta, affermativa o negativa, su di una questione ben determinata nel contenuto e nelle finalità ed il quesito è idoneo al conseguimento del succitato scopo".

Anche in questo caso il referendum ottenne il necessario *quorum* strutturale (partecipò al voto il 54,8% degli aventi diritto) ed il SI ottenne il 90,5% dei consensi.

Un altro esempio di modifica del quesito in seguito a una revisione della normativa oggetto del referendum si è avuto in occasione del referendum abrogativo del 2016. In questo caso i promotori (alcune Regioni) si proponevano di abrogare la normativa che autorizza il Governo a concedere l'estrazione di idrocarburi in mare a tempo indeterminato e sino all'esaurimento dei giacimenti.

Anche in questa occasione, il Parlamento ha legiferato con l'obiettivo di far cessare il procedimento referendario o, in subordine, di sostituire il quesito originario: di conseguenza, l'Ufficio centrale per il referendum, valutando che la nuova disciplina legislativa non ha introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa, ha provveduto a riformulare il quesito nel modo seguente: "Volete voi che sia abrogato l'art. 6, comma 17, terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)" limitatamente alle seguenti parole: per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale?".<sup>23</sup>

Tuttavia, l'effetto abrogativo non si è prodotto – anche se hanno votato a favore l'85,8% - per il mancato raggiungimento del *quorum* strutturale.

Un altro profilo, non inizialmente affrontato dal legislatore né risolto con la solita chiarezza della Corte costituzionale, ha riguardato la possibile dialettica tra rappresentanza politica e voto referendario successiva a un'avvenuta abrogazione.

<sup>22</sup> Si tratta della sentenza n.28 del 2011 della Corte costituzionale.

<sup>23</sup> A.ARENA, *Brevi note sull'ammissibilità del referendum "per fermare le trivelle"*, in *Consulta on line*, I, 2017

La legge n.353 del 1970 non prevede, infatti, particolari limitazioni alla discrezionalità del Parlamento in ordine alle scelte normative con cui dare seguito all'abrogazione di una legge — o sua parte —. L'esigenza che le Camere rispettino la volontà espressa dal voto del corpo elettorale, se chiara in via di principio, può rivelarsi nella pratica problematica per una duplice ragione: innanzitutto, la volontà referendaria è di natura prettamente negativa — manifestandosi nella decisione di espungere dall'ordinamento vigente determinate norme — mentre non contiene vincoli positivi per il legislatore; inoltre, non vi è un divieto assoluto al Parlamento di approvare una nuova legge in una materia che è stata oggetto di consultazione referendaria, non potendosi ipotizzare che il voto popolare inibisca a tempo indeterminato al legislatore di regolare una determinata materia.

Sul punto la Corte costituzionale ha assunto una posizione mediana: da un lato, ha precisato che l'esito del referendum rappresenta un vincolo per il legislatore futuro, che gli inibisce di ripristinare la normativa abrogata; dall'altro lato, ha riconosciuto la competenza del Parlamento a intervenire con una nuova regolamentazione della materia, anche in difformità dalle intenzioni manifestate dei promotori il referendum.<sup>24</sup>

Nell'esperienza pratica non sono mancate polemiche sul modo con il quale il Parlamento ha legiferato in seguito all'avvenuta abrogazione popolare di una legge. Un caso eclatante è costituito dalla reazione dei partiti politici all'esito del referendum abrogativo la disciplina del finanziamento statale dei partiti politici. La legge che lo istituiva (legge n. 195 del 1974) prevedeva due distinte forme di finanziamento: la prima, sotto forma di rimborso delle spese elettorali, era erogata a favore dei partiti che partecipano alle competizioni elettorali; la seconda, quale contributo annuale per l'azione istituzionale dei partiti, era devoluta ai gruppi parlamentari sulla base della loro consistenza. I gruppi, inoltre, erano tenuti a devolvere al partito almeno il 95% del contributo.

Contro questa legge il partito radicale promosse un primo referendum nel 1978, che registrò un'ampia partecipazione popolare – votò l'82,2% degli aventi diritto -; tuttavia, il sistema dei partiti politici aveva in quegli anni una indubbia forza e godeva di un effettivo consenso da parte dei cittadini che respinsero il quesito con il 56,4% dei voti.

Alcuni anni dopo, lo stesso partito radicale promosse una nuova richiesta di referendum abrogativo nei confronti della stessa legge: nel 1993 il numero dei partecipanti al voto fu ancora più elevato (il 90,3 %) e l'esito a favore della abrogazione risultò plebiscitario (il 77%). Tale mutamento nell'orientamento del corpo elettorale ebbe una chiara spiegazione nel fatto che, in quegli anni emerse una ramificata corruzione politica e i processi evidenziarono come una buona parte delle tangenti serviva a finanziare il sistema dei partiti politici.

Tuttavia, trascorsi 5 anni dal referendum, il Parlamento approvò una nuova disciplina della materia (la legge n.2 del 1997) che si differenziava da quella abrogata, ma anche dalle intenzioni dei promotori il referendum. In base ad essa, ciascun contribuente era libero di scegliere se destinare o meno una quota pari allo 0,4% dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a tale scopo. Tale somma veniva annualmente ripartita dal Ministro del tesoro sulla base della consistenza numerica dei parlamentari aderenti a ciascun movimento o partito politico.

Recentemente, infine, ha suscitato critiche la decisione del Parlamento di regolamentare le modalità di gestione dei servizi idrici in senso difforme da quelle che erano le intenzioni dei promotori il referendum del 2011, sintetizzabili nella volontà che tale bene comune dovesse essere gestito in forma pubblica. Anche in questo caso, la maggioranza del

<sup>24</sup> G. RAZZANO, *L'esito referendario e il vincolo per il legislatore*, in F. MODUGNO. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Torino, I, 1999, 165 ss.; R. PINARDI, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2359 ss.; P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, in *Giur.cost.*, 1977, 56

Parlamento, prese atto degli esiti del referendum ( partecipò al voto il 54,8% degli aventi diritto e la abrogazione fu supportata dal 94 % dei voti validi), ma decise di regolamentare la materia prevedendo la gestione del bene in forme giuridiche diverse (tanto di natura pubblicistica che privatistica).<sup>25</sup>

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1998;  
AA.VV., *Il referendum abrogativo in Italia: le norme, le sentenze, le proposte di modifica*, Roma, 1981;  
AA.VV., *Referendum e legalità: tornare alla Costituzione*, Torino, 2000;
- AINIS M., *Il referendum sulla fecondazione assistita*, Milano, 2005;  
BALDINI V., *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli, 1996;  
BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003;  
BIN R., *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999;  
BIANCOLATTE S., *I referendum sulle leggi elettorali*, Roma, 2008  
CAPURSO M., *I poteri di democrazia diretta*, in *Annali Cagliari*, 1966;  
CARNEVALE P., *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992;  
CARIOLA A., *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994;  
CHIAPPETTI A., *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974 ;  
CHIMENTI A., *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Bari, 1999;  
DE MARCO, E. *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974;  
DEVOTO M., MAZZIOTTI M., MIGNONE C., ROLLA G., SORRENTINO F., *Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum*, Roma, 1971;  
FEOLA R., *Il referendum nel sistema politico italiano*, Napoli, 2001;  
FERRI, G. *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001;  
GIORGIS A., *I referendum elettorali: il compromesso n.47/91*, Torino, 1991;  
JETTI G., PANSINI G., *Il referendum istituzionale*, Napoli, 2009;  
LANCHESTER F., *I referendum elettorali*, Roma, 1992;  
LUCIANI M., *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005;  
A.MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999,  
MARTINES T., *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960;  
MAZZONI HONORATI M.L., *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982;  
MODUGNO, F., ZAGREBELSKY G., *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, TORINO, 2000;  
PASQUINO G., *Strumenti della democrazia*, Bologna, 2007;  
PERTICI A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010;

<sup>25</sup>S.LA PORTA, *Sul "ripristino" della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC*, 4, 2012; A.GIORGIS, F.DEALESSI, *L'(incerto) oggetto giuridico del referendum sulle modalità di gestione del servizio idrico*, in *Rivista AIC*, 00, 2010.

PINARDI R., *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione: natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000;

RAVERAIRA M., *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983;

ROLLA G., *Las dinámicas entre referéndum, las instituciones de democracia representativa y los partidos políticos. Consideraciones a la luz de la experiencia italiana*, in *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, 2016;

ROMBOLI R., *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art.138 Cost.*, in *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007.

RUINI M., *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953;

SALERNO G.M., *Il referendum*, Padova, 1992;

TACCHI P., *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?: un tentativo di bilancio sul rapporto tra partiti politici e referendum attraverso l'analisi del comportamento dell'elettore non votante*, Milano, 1996;

ULERI P., *Referendum e democrazia*, Bologna, 2003;