



## **I QUESITI DELLE CONSULTAZIONI POPOLARI. CONSIDERAZIONI ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA REFERENDARIA IN ITALIA\***

di Giancarlo Rolla\*\*

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**

**I**l 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 “ricongiungibili 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 ogniquale volta 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;