

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in

SCIENZE POLITICHE, RELAZIONI INTERNAZIONALI, DIRITTI UMANI



IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE
SULLE RICHIESTE DI REFERENDUM ABROGATIVO DI LEGGI, CON
PARTICOLARE RIFERIMENTO AI REFERENDUM DEL 2022

Relatore: Prof. MAURIZIO MALO

Laureando: MILENA MONTE
matricola N. 1230765

A.A. 2021/2022

SOMMARIO

PREMESSA.....	3
CAPITOLO 1.....	5
IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLE RICHIESTE DI REFERENDUM ABROGATIVO.....	5
1.1. La legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e la competenza della Corte costituzionale in materia di ammissibilità delle richieste di <i>referendum</i> abrogativo di leggi.....	6
1.2. Le regole di svolgimento del controllo di ammissibilità delle richieste di <i>referendum</i> abrogativo.....	9
1.2.1. L’Ufficio centrale per il <i>referendum</i> e il “giudizio di procedibilità”	11
1.2.2. Il giudizio di ammissibilità di fronte alla Corte costituzionale – limiti costituzionali all’ammissibilità della richiesta di <i>referendum</i> abrogativo.....	17
1.2.2.1. I limiti “nuovi” all’ammissibilità delle proposte di <i>referendum</i> abrogativo – Il potenziamento dei limiti impliciti	23
1.2.3. Gli effetti del giudizio della Corte costituzionale.....	37
CAPITOLO 2	39
I GIUDIZI DI AMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEL CORSO DEL 2022.....	39
2.1. Introduzione.....	39
2.2. Le richieste di <i>referendum</i> giudicate inammissibili dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 49 del 2022, in tema di responsabilità dei magistrati.....	40
2.3. (<i>segue</i>). La sentenza n. 50 del 2022, in tema di reato di “omicidio del consenziente”.....	42
2.4. (<i>segue</i>). La sentenza n. 51 del 2022, in tema di sostanze stupefacenti e psicotrope.....	44

2.5. Le richieste di <i>referendum</i> giudicate ammissibili dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 56 del 2022, in tema di incandidabilità e di requisiti per la copertura di cariche in organi istituzionali.....	47
2.6. (<i>segue</i>). La sentenza n. 57 del 2022, in tema di misure cautelari.....	49
2.7. (<i>segue</i>). La sentenza n. 58 del 2022, in tema di separazione delle funzioni dei magistrati.....	51
2.8. (<i>segue</i>). La sentenza n. 59 del 2022, in tema di partecipazione dei membri laici alle deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari.....	54
2.9. (<i>segue</i>). La sentenza n. 60 del 2022, in tema di elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore di Magistratura.....	55
2.10. Un resoconto del 2022.....	57
CONCLUSIONI.....	61
BIBLIOGRAFIA	67
LEGISLAZIONE CONSULTATA.....	70
GIURISPRUDENZA CONSULTATA.....	71
SITOGRAFIA.....	74

PREMESSA

La Costituzione italiana prevede sostanzialmente tre tipi di *referendum*: abrogativi, propositivi e costituzionali. L'istituto referendario non è rimasto immutato nel corso del tempo, infatti, esso si è evoluto e, potremmo dire, non ha ancora smesso di svilupparsi.

In questa sede, l'analisi è focalizzata sulla prima tipologia tra quelle sopra elencate, la quale trova la propria legittimazione nell'art. 75 della nostra Costituzione ove, al primo comma, è stabilito che «è indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedano cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali». L'introduzione del *referendum* abrogativo nel nostro ordinamento non è stata semplice e serena, anzi, si potrebbe dire sia il risultato di uno “sfrondamento” di quella che era la proposta originale di introdurre elementi di democrazia diretta (quale, appunto, l'istituto referendario) nel modello di democrazia rappresentativa. Nei lavori dell'Assemblea prende piede l'idea di non concentrarsi su un modello di “compartecipazione al processo legislativo” che sarebbe avvenuto tramite magari un *referendum* di tipo propositivo, quanto invece di innestare nell'ordinamento un *referendum* di tipo meramente abrogativo. L'istituto quindi, ancora in fase di implementazione, viene drasticamente stravolto: si passa infatti da una funzione “collaborativa” ad una “antagonistica” nei confronti del Parlamento, dove è il contraddittorio a farla da padrone.

Nonostante il Testo costituzionale preveda alcuni limiti tassativi all'indizione dei *referendum*, le condizioni di partecipazione e la soglia da raggiungere per l'approvazione delle proposte, l'art. 75 rimanda direttamente alla legge per quel che riguarda le modalità di attuazione del *referendum*. Le leggi di riferimento alla base della disciplina dell'istituto referendario sono principalmente due: la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e la legge 25 maggio 1970, n. 352. La prima (sulle Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale) affida il compito di giudicare l'ammissibilità delle richieste di *referendum* alla Corte costituzionale, mentre la seconda (intitolata *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*) disciplina il *referendum* nelle sue modalità. A parte alcuni aggiornamenti di tipo legislativo, l'evoluzione di cui si parlava in precedenza è da imputare alla giurisprudenza della Corte

costituzionale, ovvero dell'organo direttamente coinvolto nel giudizio di ammissibilità delle proposte referendarie. La Corte costituzionale ha infatti contribuito all'evoluzione della disciplina sull'ammissibilità delle richieste attraverso le sue sentenze e deliberazioni, le quali però non sono sempre state lineari e coerenti con quelle precedenti, anzi, molto spesso hanno suscitato non pochi dubbi e perplessità (specialmente da parte degli studiosi del settore). Non sono tanto i limiti che pregiudicano l'ammissibilità del quesito referendario esplicitati nella Costituzione ad alimentare questo "alone di incertezza", quanto più i limiti individuati dalla Corte costituzionale stessa in fase di giudizio da quando questo compito le è stato affidato.

Questo elaborato è volto ad analizzare (come il titolo suggerisce) il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale sulle richieste di *referendum* abrogativo di leggi o atti aventi forza di legge in tutti i suoi aspetti, specialmente sull'evoluzione della disciplina attribuibile alla giurisprudenza della Corte e di come questa evoluzione sia stata oggetto di una certa discrezionalità da parte dell'organo stesso nelle sue decisioni.

Nel primo capitolo, infatti, si trova l'esame generale della disciplina legata al *referendum* abrogativo, a partire dal vaglio delle fonti legislative costituzionali ed ordinarie in merito, per poi considerare gli aspetti procedurali che la disciplina prevede passando per i limiti individuati dalla Costituzione e quelli emersi attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il secondo capitolo, invece, è strutturato in modo da poter studiare nel dettaglio la giurisprudenza relativa all'ammissibilità delle richieste di *referendum* presentate nel corso del 2022. L'approfondimento di queste sentenze è volto ad individuare quali sono le cause che hanno portato la Corte costituzionale a ritenere alcune di queste ammissibili mentre altre inammissibili, dati i limiti esaminati nel capitolo precedente.

CAPITOLO 1

IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLE RICHIESTE DI REFERENDUM ABROGATIVO

1.1. La legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e la competenza della Corte costituzionale in materia di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo di leggi. 1.2. Le regole di svolgimento del controllo di ammissibilità delle richieste di *referendum*. 1.2.1 L'ufficio centrale per il *referendum* e il "giudizio di procedibilità". 1.2.2. Il giudizio di ammissibilità di fronte alla Corte costituzionale – limiti costituzionali all'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo. 1.2.2.1. I limiti "nuovi" all'ammissibilità delle proposte di *referendum* abrogativo. 1.2.3. Gli effetti del giudizio della Corte costituzionale.

Il processo che ha portato all'introduzione del *referendum* all'interno della Costituzione non è stato semplice e privo di contrasti, il che ha determinato più variazioni sostanziali dell'istituto stesso. Le preoccupazioni riguardavano soprattutto il pericolo di «“rottura” all'interno del sistema parlamentare che si andava realizzando, mettendo in difficoltà il rapporto tra Parlamento-Governo-Popolo»¹ anche se quello del *referendum* abrogativo veniva considerato con un generale consenso da parte dei Costituenti come uno strumento valido per il confronto tra volontà popolare e leggi. Infatti, essendo quello italiano un sistema di democrazia rappresentativa per cui il legislatore non corrisponde al popolo, il *referendum* abrogativo si traduce in uno strumento di democrazia diretta per cui il popolo può eliminare (in tutto o in parte) leggi o atti aventi forza di legge. Questo è ciò che ritroviamo all'interno della Costituzione all'art. 75, per il quale

«È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza

¹ F. Rescigno, *Le "funzioni costituzionali" delle Regioni fra previsione ed attuazione*, cit.

degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*.»

[Art. 75, Costituzione]

Dunque, all'interno del suddetto articolo è previsto lo scopo, l'iniziativa, il divieto di indizione nei confronti di alcune materie, la partecipazione ed il *quorum* da raggiungere per l'approvazione del quesito. Per quanto riguarda la disciplina dell'attuazione dell'istituto referendario, la Costituzione, all'ultimo comma dell'articolo appena citato, rimanda direttamente alla legge. La legislazione cui ci si riferisce è rappresentata in primis dalla legge costituzionale n. 1 del 1953 riguardo l'attribuzione alla Corte costituzionale del compito di emettere sentenza sull'ammissibilità (o meno) delle richieste di *referendum*, e successivamente dalla legge n. 352 del 1970 contenente le *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*. Tuttavia, come vedremo nel corso dell'analisi, una buona parte della disciplina è dettata, oltre che dalle Norme Integrative, dalle sentenze della Corte costituzionale specialmente per quel che riguarda il giudizio di ammissibilità.

1.1. La legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e la competenza della Corte costituzionale in materia di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo di leggi

In aggiunta alle competenze elencate all'interno dell'art 134 della Costituzione, la Corte costituzionale è chiamata a giudicare sull'ammissibilità delle proposte referendarie in base all'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1. Alla Corte spetta giudicare se le proposte di *referendum* abrogativo siano ammissibili ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, nonché preventivamente presentate a norma dello stesso articolo². Gli ex artt. 3 e 4 della legge costituzionale n. 1/1953 sul giudizio d'ammissione dei titoli presentati da componenti della Corte e dai cittadini eletti dal Parlamento (ex art. 3) e sulla composizione della Corte costituzionale (ex art. 4), sono stati abrogati con la legge

² Articolo 75 della Costituzione.

costituzionale 22 novembre 1967, n. 2. Stessa sorte per l'ex art. 10 sull'elenco dei giudici compilato dal Parlamento, mentre i restanti artt. 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 e 15 disciplinano grossomodo la composizione della Corte costituzionale, i suoi compiti ed il procedimento di stato di accusa contro il Presidente della Repubblica.

L'ampliamento della sfera di competenza della Corte costituzionale si traduce come un aumento delle tematiche su cui vi sia la necessità di un controllo e un giudizio neutrali, esaltando tale qualità dell'istituzione. Tuttavia, come parte della dottrina sostiene³, ciò potrebbe rappresentare un rischio, poiché porterebbe la Corte a prendere le sembianze di una sorta di «autorità indipendente di natura indecifrabile, dotata di un fascio di eterogenee funzioni di giudizio o di controllo su atti, persone e comportamenti di persone». Questa trasformazione non porterebbe ad una valorizzazione della giustizia costituzionale, quanto invece ad una “snaturalizzazione” della stessa.

Questa attribuzione di competenze concernenti il giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo è avvenuta tramite legge costituzionale e non tramite legge ordinaria: l'interpretazione che se ne evince è che sulla materia, dunque, sia vigente una “riserva di legge costituzionale implicita”. L'implicità è data, in questo caso, dal fatto che non ve ne è traccia nella Costituzione; inoltre, «questo “silenzio” sul tema fa propendere per l'idea che non si tratti di legge costituzionale, ma di legge di revisione costituzionale»⁴: ciò comporta che ad ogni incremento delle competenze della Corte corrisponde una modifica della Costituzione. Inoltre, il fatto che l'attribuzione della competenza in questione sia stata ascritta alla Corte costituzionale tramite legge costituzionale potrebbe essere riconducibile anche ad una “esigenza” di rimediare ad una troppo estesa genericità della disposizione costituzionale, di per sé “rimodellando” la disposizione costituzionale stessa⁵.

Al netto dell'art. 75 della Costituzione e della legge costituzionale n. 1/1953, non abbiamo, tuttavia, una disciplina direttamente operativa in materia di *referendum* abrogativo in quanto manca l'attuazione legislativa dell'istituto cui sia la Costituzione all'ultimo comma dell'art. 75, sia la legge n. 1/1953 all'articolo 2, ultimo comma, fanno riferimento. Tale legislazione sovviene solo nel 1970 con la legge n. 352 sulle *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo*, grazie alla

³ G. Zagrebelsky, V. Macernò, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012

⁴ *ibidem*

⁵ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

quale viene introdotta la disciplina del *referendum* abrogativo relativa al suo *iter* di proposizione, ai compiti dell'Ufficio centrale per il *referendum*, al giudizio di fronte alla Corte costituzionale, alle modalità di attuazione del *referendum* stesso in caso di giudizio positivo da parte della Corte e agli esiti del *referendum*.

Fino al 1970, quindi, a causa del “vuoto legislativo” sulle modalità di svolgimento del controllo della Corte sul *referendum* abrogativo, è stata pregiudicata la possibilità di attivazione dell'istituto nel suo complesso, data la mancanza della disciplina apposita. Questo accadde probabilmente per via dell'atteggiamento diffidente che permane fin dalla Costituente, in quanto l'istituto referendario andrebbe a “in contrasto” con il sistema rappresentativo e a favore della democrazia diretta⁶. Con la legge 25 maggio 1970, n. 352, questo “vuoto legislativo” viene colmato, anche se alcuni studiosi hanno descritto tale legge come “farraginoso”, “complessa” e “non sufficientemente dettagliata” specialmente per quel che riguarda il tema dei controlli da parte della Corte costituzionale sulle richieste di *referendum*⁷. Da ciò ne deriva che «sarà la Corte a dover direttamente affrontare e risolvere con i propri strumenti problemi di grande spessore, quali l'interpretazione più consona dei limiti di ammissibilità di cui all'articolo 75 della Costituzione e degli altri limiti che, non espressamente previsti dalla Costituzione, possono tuttavia estrarsi dal tessuto connettivo della Carta fondamentale»⁸. L'intento della legge n. 352 del 1970 era principalmente quello di disciplinare nel modo più rigido possibile l'iter referendario, in modo che esso potesse, nella minor misura possibile, influire e “intralciare” il normale svolgimento delle attività istituzionali. Da qui, infatti, si solleva la dialettica derivante dal doppio controllo di legittimità da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* e di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, «tra le esigenze *ex parte societatis* ed un punto di vista “istituzionale” volto a garantire pur sempre, nell'innesto della democrazia diretta, il primato della democrazia rappresentativa»⁹. Nonostante ciò, la Corte attraverso le sue decisioni ha ampliato non poco la disciplina dei limiti all'ammissibilità dei *referendum* abrogativi e allo stesso tempo, nonché di conseguenza, anche la sua competenza stessa che non si limita più (soltanto) all'applicazione delle condizioni di cui all'articolo 75 Cost., secondo comma.

⁶ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*.

⁷ *Ibidem*

⁸ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

⁹ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

Dopo l'attribuzione delle competenze relative al giudizio di ammissibilità e l'entrata in vigore della legge che disciplina il *referendum* nel suo svolgimento, si apre una nuova fase in cui, finalmente l'istituto può essere attivato e di conseguenza anche la Corte costituzionale comincia a lavorare in merito. Assistiamo da questo momento in poi ad una evoluzione della disciplina e della *ratio* applicate, che va di pari passo con le iniziative referendarie di lì in poi intraprese, le quali fungono necessariamente da base per il giudizio di ammissibilità contenente spesso aggiornamenti, implementazioni o reiscrizioni della disciplina. Si è passati da una ragione di controllo-garanzia e di "correttivo" del sistema parlamentare delle prime richieste referendarie su divorzio, aborto ed ergastolo, ad una dimensione quasi di "indirizzo politico" (molto discrezionale) collegato alle iniziative sui diritti civili, sociali e politici.

Tutt'ora la disciplina dei limiti all'ammissibilità del *referendum* abrogativo è in fase di definizione tra diversi "equilibrismi" giurisprudenziali (Malfatti, Panizza, Romboli) ed impattando contro decisioni a volte non coerenti tra loro, rendendo non poco difficile e discrezionale il lavoro della Corte costituzionale.

1.2. Le regole di svolgimento del controllo di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo

Il giudizio di ammissibilità sulle richieste di *referendum* abrogativo di leggi o di atti aventi forza di legge, va ad aggiungersi alle competenze della Corte costituzionale esplicitate all'articolo 134 della Costituzione, così come previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1953 e disciplinata dagli articoli 33 e 34 della legge n. 352 del 1970.

Prima di arrivare al giudizio di ammissibilità vi sono dei passaggi e delle condizioni da rispettare che ritroviamo all'interno dell'articolo 75 della Costituzione e, più nello specifico, all'interno della legge n. 352 del 1970 al Titolo II relativo al *Referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione*. Già dalla disposizione costituzionale sono delineati i soggetti legittimati a richiedere l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge: possono essere cinquecentomila elettori, oppure cinque

Consigli regionali. Per quanto riguarda i primi, le firme devono essere raccolte nei fogli vidimati dal funzionario (insieme al quesito e le disposizioni di legge che si intendono abrogare) e presentati a cura dai promotori, i quali devono essere almeno dieci, al pubblico ufficiale che provvederà all'autenticazione¹⁰. I promotori devono essere «cittadini italiani dotati di elettorato attivo, in un numero non inferiore a 10 (numero fissato per solo la fase iniziale e non per tutto il corso del procedimento), formulano il quesito abrogativo e lo depositano alla Cancelleria della Corte di cassazione (art. 7, legge n. 352/1970)»¹¹. Si tratta di una figura, quella del promotore, supposta dalla normativa costituzionale, poiché senza di essi la raccolta delle firme sarebbe impossibile (A. Cerri).

Relativamente alla richiesta da parte di almeno cinque Consigli regionali, oltre che contenere il quesito, le disposizioni di legge che si intendono abrogare e i delegati di ciascun Consiglio, deve contenere le deliberazioni sottoscritte dal presidente di ciascun Consiglio sulla presentazione della richiesta con annessa data di deliberazione, la quale non deve essere anteriore di oltre quattro mesi alla presentazione della richiesta stessa.

Oltre a questi vincoli legati alle personalità che diventeranno presentatori (nel caso dell'iniziativa popolare) o delegati (nel caso dell'iniziativa regionale), vi sono anche dei termini temporali per quanto riguarda la presentazione delle richieste cui i presentatori/delegati devono attenersi. Infatti, le richieste possono essere depositate presso la cancelleria della Corte di cassazione dal 1° gennaio al 30 settembre di ogni anno; dopo questa data si attiva il procedimento del “doppio controllo” da parte, prima, dell'Ufficio centrale per il *referendum*, poi, davanti alla Corte costituzionale. Dal 1° ottobre, quindi, l'Ufficio centrale si attiva svolgendo una serie di attività (nello specifico par. 1.2.1.) che si concludono con l'emanazione di un'ordinanza relativa alla legittimità della richiesta entro il 15 dicembre. Dopodiché, se la richiesta viene giudicata “legittima” dall'Ufficio centrale, si apre la fase di fronte alla Corte costituzionale, la quale deve deliberare in camera di consiglio circa l'ammissibilità della richiesta di *referendum* non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo e pubblicata entro il 10 febbraio.

Nel caso in cui la richiesta sia ritenuta ammissibile da parte della Corte costituzionale, allora verrà indetto il *referendum* da parte del Presidente della Repubblica

¹⁰ Articolo 27 (con rimando all'articolo 7), legge n. 352 del 1970.

¹¹ A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno¹². La celebrazione del *referendum*, tuttavia, può essere cessata da parte dell'Ufficio centrale nel caso in cui la legislazione su cui verte il quesito referendario venga abrogata o ne venga dichiarata l'illegittimità costituzionale prima della data in cui il *referendum* è stato indetto. Inoltre, la celebrazione del *referendum* viene sospesa automaticamente in caso di scioglimento anticipato delle Camere dal momento in cui viene pubblicato il d.P.R. sull'indizione dei comizi elettorali; in questo caso, trattandosi di una "sospensione", i termini per il procedimento riprendono a decorrere dopo 365 giorni dalla data in cui sono indette le elezioni¹³. Inoltre, vi è un ulteriore divieto imposto dalla legge n. 352/1970 all'art. 31, ovvero l'impossibilità di depositare richieste referendarie nell'anno solare precedente la scadenza delle Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali¹⁴. I casi appena visti di sospensione e di divieto sono logicamente riconducibili alla volontà [condivisa] del legislatore di tenere le vicende legate al *referendum* fuori dalla campagna elettorale, potendo questa influenzare il *referendum*, e viceversa.

Procediamo, quindi ad esaminare il meccanismo introdotto dalla legge n. 352 del 1970 di "doppio giudizio": il primo c.d. di "procedibilità" svolto dall'Ufficio centrale per il *referendum*, ed il secondo di "ammissibilità" svolto di fronte alla Corte costituzionale.

1.2.1. L'Ufficio centrale per il *referendum* e il "giudizio di procedibilità"

Prima del giudizio di ammissibilità davanti alla Corte costituzionale abbiamo un giudizio c.d. "di procedibilità" davanti all'Ufficio centrale per il *referendum*. Dopo il deposito presso la Cancelleria della Corte di cassazione, nei tempi previsti dalla legge, della richiesta referendaria con annessa documentazione relativa alla raccolta delle firme (da parte dei promotori, che diventano "presentatori" e devono essere almeno tre) o alle delibere del Consigli regionali coinvolti (nel caso di iniziativa regionale), la palla passa

¹² Aggiornamento alla l. n. 352 del 1970: «il D.L. 30 settembre 2021, n. 132 ha disposto [...] che "Per le richieste di referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione, annunciate nella Gazzetta Ufficiale ai sensi degli articoli 7 e 27 della legge 25 maggio 1970, n. 352, dopo il 15 giugno 2021 ed entro la data di entrata in vigore del presente decreto, i termini previsti dagli articoli 32 e 33, commi primo e quarto, della citata legge n. 352 del 1970 sono prorogati di un mese».

¹³ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

¹⁴ *ibidem*

nelle mani dell'Ufficio centrale per il *referendum*. Esso è costituito presso la Corte di cassazione ed è composto dai tre presidenti di sezione più anziani della Corte di cassazione oltre che dai tre consiglieri più anziani per ogni sezione. Tra i tre presidenti appena citati, il più anziano è il presidente dell'Ufficio centrale, mentre gli altri due svolgono il ruolo di vicepresidenti¹⁵.

Il compito dell'Ufficio centrale (secondo l'art. 12 della l. n. 352 del 1970) è quello di decidere, «[...] con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro 30 giorni dalla sua presentazione. Esso contesta, entro lo stesso termine, ai presentatori le eventuali irregolarità.» Nel caso in cui queste irregolarità vengano riscontrate, entro i cinque giorni successivi i presentatori possono dichiarare l'intenzione di sanarle e di presentare memorie, avendo a disposizione i venti giorni successivi alla data dell'ordinanza per farlo (comunque entro e non oltre il 20 novembre); in questa fase possono essere presentate memorie da parte di rappresentanti dei partiti, Governo e gruppi politici (designati dall'art. 19, l. n. 352/1970). Dopodiché l'Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità delle richieste entro il 15 dicembre dello stesso anno sempre tramite ordinanza, «provvedendo alla concentrazione di quelle [richieste depositate] tra esse che rivelano uniformità o analogia di materia e mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri»¹⁶. L'ordinanza definitiva dell'Ufficio centrale per il *referendum* deve essere immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte costituzionale; ovviamente deve essere notificata anche ai presentatori (o ai delegati regionali, o ai delegati dei parlamentari richiedenti) entro cinque giorni tramite ufficiale giudiziario¹⁷.

La verifica che l'Ufficio centrale per il *referendum* compie sulla richiesta referendaria deve avvenire (come previsto dall'art. 12, l. n. 352/1970) in conformità con le norme dell'art. 138 della Costituzione; ciò sottolinea anche il fatto che l'attività svolta dall'Ufficio centrale non era esclusivamente prevista per il *referendum* abrogativo, ma anche per quello costituzionale e di modificazione territoriale delle Regioni (art. 132 della Costituzione)¹⁸.

¹⁵ Articolo 12, legge n. 352 del 1970.

¹⁶ Legge n. 352/1970.

¹⁷ Art. 32, con rimando ad art. 13, legge n. 352 del 1970.

¹⁸ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010.

Nella sua attività di controllo sulla “conformità alle norme di legge” delle richieste di *referendum*¹⁹, l’Ufficio centrale svolge diverse funzioni di verifica diverse dal giudizio sull’ammissibilità del quesito che compete esclusivamente alla Corte costituzionale²⁰; tra l’altro, la Corte ha anche precisato che non ritiene vincolanti le indicazioni che provengono dall’Ufficio centrale riguardo i quesiti su disposizioni che non sono stati sottoposti alla sottoscrizione da parte degli elettori, perché il giudizio di ammissibilità, comprendendo il requisito della chiarezza del quesito, spetta esclusivamente alla Corte (sentenza n. 1 del 1995). Anche l’Ufficio centrale per il *referendum* non è più lo stesso del 1970, ma ha assunto un maggiore risalto rispetto ai tempi addietro, dato soprattutto dalla sua capacità di influenzare non poco, oltre all’avanzamento del quesito, anche la formulazione di questo, il quale sarà poi sottoposto al giudizio della Corte costituzionale. Tra le principali attività di controllo svolte dall’Ufficio centrale sulle richieste di *referendum* troviamo:

- il controllo della regolarità delle sottoscrizioni popolari e/o delle deliberazioni dei Consigli regionali (possibili anche in modalità digitale grazie alla legge n. 108 del 2021);
- il controllo sul fatto che la richiesta referendaria abbia ad oggetto una legge o un atto avente forza di legge;
- la verifica che la richiesta non sia stata avanzata nell’anno antecedente la scadenza della legislatura, o nei sei mesi successivi all’indizione dei comizi elettorali;
- controllo sul rispetto dei termini relativi al deposito della richiesta, nonché della riproposizione di un quesito respinto dagli elettori;
- correzione degli errori materiali e di sanatoria delle eventuali irregolarità riscontrate;
- opera la concentrazione (obbligatoria) di quesiti referendari analoghi (proposizioni legislative omogenee, anche se provenienti da atti diversi) per materia o uniformi (per i suoi contenuti obiettivi), nonché la scissione di quesiti eterogenei accorpati impropriamente (A. Cerri);

¹⁹ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010. In riferimento all’articolo 32 della legge n. 352/1970.

²⁰ Cenno sui limiti di cui Corte e Ufficio centrale sono competenti nel loro giudizio esplicitamente Sentenza n. 63 del 1990, sulla “correttezza dello svolgimento dell’istituto”.

- ha la facoltà di dichiarare la cessazione delle operazioni referendarie nel momento in cui la legge (o l'atto avente forza di legge) che costituisce l'oggetto della richiesta referendaria venga abrogata (oppure modificata in modo sostanziale) dal legislatore. In merito a ciò l'Ufficio centrale può anche dichiarare il trasferimento del quesito sulla nuova disciplina legislativa²¹, anche in seguito ad una dichiarazione di incostituzionalità (potere di cui si è avvalso l'Ufficio con l'ordinanza 4 febbraio 2004)²²;
- «stabilisce, sentiti i promotori, la denominazione della richiesta»²³, ovvero il “titolo” del quesito che sia in grado di rendere lo stesso immediatamente comprensibile;

Dalle attività di controllo svolte dall'Ufficio centrale propedeutiche al giudizio di procedibilità ne risulta che non si tratta solo di una constatazione della regolarità del procedimento attuato nella presentazione della richiesta di *referendum*, ma anche di una valutazione della legislazione oggetto della domanda su cui l'Ufficio rimane vigile sulla sua permanenza nell'ordinamento fino alla celebrazione dell'istituto. Il c.d. “giudizio di procedibilità” quindi non include solo «la regolarità del procedimento seguito nella proposta di referendum, ma anche il valore di legge dell'atto che ne è oggetto, la non intervenuta o sopravvenuta abrogazione o caducazione per sentenza di incostituzionalità, sufficienza dell'abrogazione sopravvenuta»²⁴. Al contrario, non è prevista nessuna competenza in capo all'Ufficio centrale riguardo i “presupposti del procedimento abrogativo”, cioè, ad esempio, il giudizio sull'elettorato attivo, sulla cittadinanza, sugli atti incidenti²⁵.

Tra le competenze elencate precedentemente spiccano per importanza, ma anche per difficoltà nell'applicazione, quelle che non si limitano ad una mera valutazione dei termini (di cui alla l. n. 352/1970), ma che vedono protagonista una certa discrezionalità da parte dell'Ufficio centrale nella loro constatazione e/o attuazione. Una di queste

²¹ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010.

²² E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

²³ Articolo 32, legge n. 352 del 1970.

²⁴ A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008. Sul tema sentenze nn. 251 del 1975 e 68 del 1978 della Corte costituzionale.

²⁵ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010.

competenze è rappresentata da quella inerente alla cessazione delle operazioni referendarie in caso di abrogazione o modifica sostanziale della legge oggetto della richiesta referendaria: infatti, in questo caso l'Ufficio centrale non si può negare eserciti una certa discrezionalità nel giudicare come sia di carattere "sostanziale" la modifica sopravvenuta. In tal senso, vi si potrebbe ricondurre la tendenza (emersa soprattutto dopo il 2011) di modificare la normativa prima della celebrazione del *referendum* con l'obiettivo di "scongiurare" lo svolgimento dell'istituto. Questo stratagemma è stato evidentemente utilizzato dal Parlamento (solitamente su proposta del Governo), ad esempio, nel 2016 sui quesiti relativi alle "trivellazioni in mare" e nel 2017 sui quesiti riguardo il tema del lavoro, in particolare per ciò che riguarda la disciplina del *voucher* e in materia di appalti (in questo caso, l'abrogazione della disciplina ha determinato la cessazione delle operazioni referendarie)²⁶.

Un'altra delle competenze sottoposte ad una certa discrezionalità da parte dell'Ufficio centrale è quella relativa all'attribuzione del titolo ai quesiti: per ogni quesito l'Ufficio centrale attribuisce un titolo volto a rendere l'oggetto del *referendum* direttamente intellegibile²⁷, ed essendo questa l'unica indicazione da seguire, l'Ufficio vi appone il titolo "che meglio crede" identifichi il quesito. Si tratta di un compito di estrema delicatezza, poiché l'attenzione dell'elettore incontra irrimediabilmente il titolo dato al quesito prima ancora del quesito stesso, influenzando la libertà di voto dei cittadini; infatti, nella direzione di incentivare la consapevolezza degli elettori, nel 1995 è stato aggiunto il comma relativo all'attribuzione della denominazione della richiesta di *referendum* all'articolo 32 della legge n. 352 del 1970²⁸. Anche la facoltà di concentrare le richieste non è un compito semplice, soprattutto perché la "concentrazione" produce degli effetti diretti sul procedimento referendario (da non confondere con la "riunione" dei procedimenti che ha solo effetti procedurali); difatti se l'Ufficio centrale dispone per la concentrazione di determinati quesiti per uniformità o analogia di materia, questa deve essere notificata ai presentatori/delegati che hanno la facoltà di presentare per iscritto "deduzioni" entro il termine stabilito nell'ordinanza. Infine, ma non meno importante, ritroviamo la facoltà di riformulare il quesito referendario che «è frutto di un intervento

²⁶ R. Romboli, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020.

²⁷ A. Ruggeri e A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022.

²⁸ La legge 17 maggio 1995, n. 173 (in *Gazzetta Ufficiale* 17/05/1995, n. 113) ha disposto (con l'art. 1) l'introduzione di un comma dopo l'ultimo all'art. 32 della legge n. 352 del 1970.

manipolativo-additivo sull'art. 39 della stessa legge da parte della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'articolo illegittimo nella parte in cui non prevedeva che l'Ufficio potesse trasferire il quesito allorché il legislatore, con un intervento meramente formale, non avesse in realtà modificato né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli). Se ne deduce che l'intento della Corte in questo caso era quello di impedire che il processo referendario si arrestasse nel momento in cui fosse sopravvenuta un'abrogazione (o una modificazione) del tutto "fittizia" della legge oggetto del *referendum*. A questo scopo, quindi, la Corte costituzionale (tramite sentenza 16 maggio 1978, n. 68) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, poiché questa non distingue l'abrogazione totale ed espressa da quella della sostituzione di una nuova disciplina, e quindi ne risulta un *deficit* di tutela dei firmatari delle richieste.

Una volta considerati e verificati tutti questi vincoli alla legittimità delle richieste referendarie, se queste sono giudicate dall'Ufficio centrale per il *referendum* positivamente (quindi legittime) possono "procedere" al vaglio di fronte alla Corte costituzionale sull'ammissibilità delle suddette richieste. La decisione presa dall'Ufficio centrale per il *referendum* sulla procedibilità o meno della richiesta abrogativa ha carattere definitivo, però è comunque revocabile o oppugnabile; infatti, «i provvedimenti dell'ufficio centrale sono revocabili fino a che le cadenze e le scadenze del procedimento complessivo lo consentono e cioè, non lo precludono e quando il procedimento volge ormai al termine, eventuali errori di valutazione si traducono in censure del suo esito»²⁹.

In quanto si tratta di due fasi distinte, non è possibile una volta giunti davanti alla Corte ritornare sulle decisioni dell'Ufficio centrale, tale per cui alla Corte «spetta [...] di prendere soltanto atto della giuridica esistenza del provvedimento (positivo)» dell'Ufficio centrale³⁰.

²⁹ A Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

³⁰ G. Zagrebelsky, sulla sentenza n. 36 del 1990 della Corte costituzionale.

1.2.2. Il giudizio di ammissibilità di fronte alla Corte costituzionale – limiti costituzionali all’ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo

L’Ufficio centrale per il *referendum*, entro i termini previsti dalla legge n. 352 del 1970, decide per mezzo di ordinanza definitiva sulla legittimità delle richieste presentate entro il 30 settembre dell’anno in questione. Tale ordinanza viene comunicata immediatamente al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte costituzionale, e deve essere notificata (entro cinque giorni) ai delegati/presentatori delle richieste. Nel caso in cui l’Ufficio centrale per il *referendum* dichiari l’illegittimità delle richieste, queste non arrivano di fronte alla Corte costituzionale per il giudizio di ammissibilità, di fatto interrompendo ogni processo relativo a tali proposte. Al contrario, in caso di dichiarazione di legittimità da parte dell’Ufficio centrale per il *referendum* le richieste possono “procedere” al giudizio di ammissibilità che antecede (in caso di giudizio positivo) l’indizione del *referendum*.

La dichiarazione di legittimità da parte dell’Ufficio centrale e la conseguente notificazione alla Corte costituzionale entro il 15 dicembre, attivano l’indizione (da parte del Presidente della Corte costituzionale) della deliberazione in camera di consiglio, la quale deve essere posta in un giorno precedente il 20 gennaio dell’anno successivo rispetto a quello dell’ordinanza dell’Ufficio centrale per il *referendum*³¹. La data della deliberazione viene comunicata ai delegati/presentatori e al Presidente del Consiglio dei ministri; questi, non oltre tre giorni prima della data della deliberazione, hanno la facoltà di depositare presso la Corte costituzionale memorie relative la legittimità costituzionale delle richieste di *referendum*³². A tal proposito, la prassi (risalente alla sentenza n. 16 del 1978 della Corte costituzionale, poi ripresa anche dalla sentenza n. 31 del 2000) ha reso possibile l’intervento, dei presentatori e/o delegati che hanno presentato memorie scritte,

³¹ La Corte costituzionale può operare una “riunione dei procedimenti” per cui «Il Presidente, d’ufficio o a richiesta di parte, può disporre che due o più cause siano chiamate alla medesima udienza o trattate nella medesima riunione in camera di consiglio per essere congiuntamente discusse» (Art. 15, N.I., modificato con deliberazione 7 ottobre 2008). La riunione dei giudizi ha solo effetti processuali, non intacca in alcun modo il procedimento di consultazione popolare (sentenza n. 63 del 1990).

³² Articolo 33, legge n. 352 del 1970.

in camera di consiglio con lo scopo di poter illustrare oralmente tali memorie. Successivamente, anche la sentenza n. 45 del 2005 ha ribadito il concetto consentendo l'accesso ai «contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte» in un procedimento referendario «teso a far valere i limiti obiettivi di ammissibilità del *referendum* risultanti dalla Costituzione, e non a giudicare su posizioni soggettive di parte». L'intervento quindi è possibile, a patto che «non si pregiudichi lo svolgimento del controllo di ammissibilità che deve tenersi e concludersi, secondo una scansione temporale definita»³³. Quindi possono avere luogo delle piccole interrogazioni orali sulle memorie scritte prima che i soggetti elencati nell'articolo 33 della legge n. 352 del 1970 prendano parola sulle proprie posizioni, ma comunque si tratta di una facoltà valutata di volta in volta dalla Corte costituzionale³⁴. Tutto ciò si pone in netta contraddizione con alcune decisioni della Corte di non ammettere l'intervento di soggetti diversi da quelli nominati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970: ad esempio, è stato ritenuto inammissibile l'intervento di associazioni, pur ammesse provvisoriamente, alla discussione in camera di consiglio³⁵. Peculiare è da ritenersi l'intervento "oscillante" del Governo, il quale attraverso l'Avvocatura di Stato, spesso interviene non per rappresentare l'interesse generale, ma per difendere gli interessi della maggioranza e dei partiti politici di cui logicamente il Governo è espressione. In questo modo il Governo assume il ruolo di antagonista nei confronti della proposta referendaria, in nome della difesa di un ordinamento stabile; parte della dottrina³⁶ sostiene che se il Governo avesse politicamente davvero a cuore la stabilità dell'ordinamento, questo lo dovrebbe esprimere attraverso il non intervento in questi processi di consultazione popolare: questo è quello che è avvenuto abbastanza di frequente (ad esempio, nelle tornate referendarie dal 1993 al 2013 e poi di nuovo nel 2020) adottando un atteggiamento di *self-restraint* in cui appunto il Governo non interviene nei processi referendari; ma cambia atteggiamento, ad esempio, nel 2005, nel 2011, nel 2014, nel 2015, nel 2016 e nel 2017, dove interviene demandando l'inammissibilità dei quesiti in questione. Tuttavia, parrebbe che in dottrina l'intervento del Governo volto all'assicurazione della stabilità dell'ordinamento si sia instaurato come la visione prevalente.

³³ Sentenza n. 31 del 2000 della Corte costituzionale.

³⁴ A tal proposito, sentenza n. 13 del 2012 e sentenze nn. 24 e 28 del 2011.

³⁵ A tal proposito, sentenza n. 10/1972, ord. 14 gennaio 1981, sentenze nn. 27/1981 e 28/1997.

³⁶ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

Dopodiché, la Corte costituzionale procede tramite sentenza (che deve essere pubblicata entro il 10 febbraio dello stesso anno) alla decisione sull'ammissibilità o di inammissibilità delle richieste referendarie, l'esito si basa su quanto disposto dall'articolo 75 della Costituzione al secondo comma. Tale potere, come visto precedentemente, è attribuito alla Corte costituzionale in base all'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, la quale, come ha specificato nuovamente la legge n. 352 del 1970, sottolinea l'applicazione di quanto disposto all'articolo 75 della Costituzione, anche in questo caso volgendo particolare attenzione ai limiti espressi nel secondo comma. L'esame attuato dalla Corte è un esame autonomo richiesto per richiesta, alla Corte infatti «non è consentito mutare, elidere o manipolare i quesiti, onde fare chiarezza ed evitare i rischi di risultati referendari contraddittori e quindi politicamente intellegibili»³⁷; quindi la Corte procede per l'esame separato per ciascun quesito, a prescindere dal contesto di provenienza e collocazione³⁸.

L'ammissibilità del *referendum* sottostà in via principale ai limiti richiamati, prima dalla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e poi dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, che trovano luogo al secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione. Perciò non sono ammessi *referendum* su:

- Leggi tributarie e di bilancio;
- Leggi di amnistia e di indulto;
- Leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Ovviamente, la disciplina in questione non si applica solo alle leggi, ma anche agli atti aventi forza di legge, di cui venga richiesta un'abrogazione totale o parziale. Inizialmente la Corte costituzionale si attiene a queste indicazioni "schematiche" nelle sue prime pronunce, ad esempio, con la sentenza n. 10 del 1972 sull'abrogazione della legge 1° dicembre 1970, n. 898 sulla *Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio* (giudicata inammissibile) e con la sentenza n. 251 del 1975 sull'abrogazione di una serie di articoli del Codice penale concernenti l'aborto (giudicata ammissibile).

³⁷ G. Zagrebelsky, V. Macernò, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012.

³⁸ A tal proposito, sentenze nn. 24 e 25 del 2011.

Le tipologie di leggi di sopra elencate non sono evidentemente collegate tra loro da nessun fattore se non quello appunto di non poter essere oggetto di *referendum*. Quindi la disposizione di cui all'art. 75 Cost. è connotata da un carattere "eccezionale", però ciò non toglie che la Corte non possa dare, oltre ad una interpretazione letterale, anche un'interpretazione logico-sistematica, «per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate nell'art. 75 al 2° comma, che la preclusione debba ritenersi sottintesa». L'espressione appena citata non proviene da una disposizione legislativa, ma dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, più nello specifico nella sentenza n. 16 del 1978. Non per nulla questa sentenza viene chiamata "sentenza quadro" o anche "sentenza costituente" (G. Zagrebelsky) sui giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo, dato che questa amplia i limiti stabiliti dall'articolo 75 della Costituzione dandone un'interpretazione "estensiva". Tuttavia, come vedremo in seguito e come già accennato, la giurisprudenza della Corte costituzionale in merito ai limiti del giudizio di ammissibilità non è sempre caratterizzata da linearità e coerenza, sfociando in un complesso intricarsi di giudizi disaccordi tra loro, tanto che un ripensamento o comunque un inquadramento della disciplina potrebbe essere necessario³⁹; questo intervento legislativo o comunque integrativo però, fino ad oggi non è mai stato attuato e la Corte ha dovuto "fare da sé" per sopperire alle lacune prive di regolamentazione.

Ritornando alla disciplina costituzionale dei limiti all'ammissibilità del *referendum* abrogativo, è necessario applicarli tramite un'interpretazione logico-sistematica (come appena dedotto dalla sentenza 16/1978) che estende ogni singolo gruppo legislativo ad altre leggi non esplicitate nell'articolo 75 Cost. Nello specifico delle leggi nominate espressamente dal disposto costituzionale, con "leggi tributarie e di bilancio" la Corte andrebbe ad intendere ricomprese anche tutte le norme che disciplinano «il rapporto tributario nel suo insieme» ad esclusione delle "leggi di spesa" che non sono riconducibili alle leggi di bilancio cui si riferisce l'articolo 75 Cost. secondo la sentenza n. 16/1978⁴⁰. Per quanto riguarda invece la sezione sulle "leggi di amnistia e di indulto", la *ratio* è sempre quella di «mettere al riparo leggi impopolari da una sicura abrogazione»⁴¹; la loro

³⁹ Presidente Ferri, da Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Giappichelli, Torino, 1998 – in *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, A. Pertici, Giappichelli, Torino, 2010.

⁴⁰ A sugello dell'interpretazione estensiva v. sentenza n. 51 del 2000.

⁴¹ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

inclusione nell'elenco di cui all'art. 75 Cost. sarebbe frutto di una svista, poiché esse essendo comunque inabrogabili anche da parte del legislatore grazie all'ultrattività della disciplina penale più favorevole e in forza anche dell'articolo 79 Cost. che le rende assolutamente inabrogabili⁴². Infine, in merito alle “leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali”, la loro interpretazione logico-sistematica estende il limite all'ammissibilità del *referendum* abrogativo più che altro verso le leggi di esecuzione e le leggi attuative di tale materia, in una generale visione in cui lo Stato sarebbe esposto ad inadempimento nei confronti degli impegni assunti con altri Stati o nei confronti di organizzazioni internazionali nel caso in cui il *referendum* andasse ad abrogare tali leggi, esponendo lo Stato a responsabilità internazionale. Da notare che secondo tale impostazione e come emerso dalle sentenze nn. 30/1981 e 27/1997, il *referendum* è vietato solo su quelle leggi la cui emanazione è da definirsi “imposta” dagli impegni che lo Stato ha assunto nel contesto internazionale, per cui l'abrogazione o il mantenimento della legislazione si tradurrebbe in una violazione o meno degli obblighi internazionali. Da ultimo, ma non per importanza, relativamente agli impegni assunti dallo stato a livello internazionale, la Corte dal 2000 ha introdotto anche le c.d. “leggi comunitariamente necessarie”⁴³ come limite all'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo di leggi: come per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, la loro inabrogabilità dipende dal fatto che una volta abrogate renderebbero lo Stato inadempiente e responsabile di fronte (questa volta) all'Unione europea. Le leggi comunitariamente necessarie sono costituite dunque da tutte quelle disposizioni che rendono adempiente l'Italia nei confronti dell'ordinamento europeo, comprensivo di trattati istitutivi e diritto derivato; per cui l'abrogazione è consentita solo nel caso in cui venga contemporaneamente introdotta una normativa che sostituisca ed integri quella appena abrogata. Come per il caso delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, quindi, il giudizio della Corte sull'abrogazione delle leggi comunitariamente necessarie non può che essere di inammissibilità, tuttavia, è degna di analisi come questo limite comunitario possa essere “pervasivo” andando ad analizzare ciò che è avvenuto in merito alle sentenze nn. 41 e 45 del 2000 sul giudizio di ammissibilità di proposte referendarie che come oggetto di abrogazione avevano

⁴² Malfatti, Panizza, Romboli; Pertici; Ruggieri, Spadaro.

⁴³ Sul tema Malfatti, Panizza, Romboli in *Giustizia costituzionale*.

disposizioni di questo tipo: la pervasività del giudizio è da ricondurre al fatto che i quesiti in questione colpivano disposizioni in aree entro le quali erano state emanate delle direttive, le quali però non erano direttamente applicabili, determinando, per parte della dottrina, un problema di possibile inadempienza da un punto di vista giuridico, poiché ciò determinerebbe un riconoscimento del fatto che le fonti comunitarie siano in grado di produrre effetti inibitori ancor prima di diventare efficaci (Malfatti, Panizza, Romboli), anche se il nostro ordinamento in realtà prevede il carattere preformativo delle direttive comunitarie. Sorge spontaneo dunque notare che l'effettiva "portata" di questo limite non è ben definita: è un divieto assoluto oppure relativo? Come parte della dottrina afferma⁴⁴, la Corte costituzionale nei suoi giudizi propende sempre più per una visione che porta ad analizzare quale sarebbe la c.d. normativa di risulta in caso di abrogazione, così facendo l'attenzione si sposta dalla valutazione dell'oggetto del quesito alla normativa che risulterebbe nel caso in cui tal oggetto venisse spuntato dall'ordinamento, il che, da un punto di vista letterale, non rientrerebbe nemmeno nella competenza della Corte attribuita dalla legge costituzionale n. 1/1953.

La giurisprudenza della Corte costituzionale è la principale responsabile dell'innovazione ed ampliamento della competenza in materia di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo di leggi: essa ha determinato l'introduzione di "nuovi" limiti all'ammissibilità attraverso l'applicazione logico-sistematica dei limiti di cui al secondo comma dell'articolo 75 Cost. che ha accompagnato i giudizi sui più diversi quesiti proposti. Tuttavia, i limiti ulteriori riscontrati dalla Corte fino ai giorni nostri non si limitano a quelli visti finora, ve ne sono altri di pari (se non superiore) dubbia e non sempre coerente applicazione. Le ragioni dello sviluppo di questi limiti sono sicuramente riscontrabili nella storia giurisprudenziale della Corte che segue e si sviluppa inevitabilmente di pari passo con le vicende politiche in cui l'istituto referendario è stato coinvolto dalla sua istituzione ai giorni nostri. Infatti, il *referendum* che era stato concepito in sede Costituente come uno strumento eccezionale di democrazia diretta, si è sviluppato sempre di più a partire dagli anni '70 con le richieste in tema politico/sociale relativamente a divorzio e aborto, per poi conoscere un ricorso spropositato con il passare dei decenni arrivando, ad esempio, nel 1999 con la presentazione di ben 43 proposte referendarie. La forte valenza di legittimazione del sistema politico assunto via via

⁴⁴ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

dall'istituto referendario, ha portato a far assumere al *referendum* stesso i connotati di uno strumento di influenza politica: si veda, per esempio, quanto accaduto con il *referendum* sul nucleare oppure con i *referendum* sul tema elettorale e le loro conseguenze sul sistema politico. Ne sovviene che, di fronte ad un silenzio legislativo in materia di aggiornamento dei limiti all'ammissibilità, la Corte abbia dovuto sopperire da sé ai vuoti e alle lacune attraverso le proprie sentenze sulle proposte referendarie che via via le sono state presentate, tra le quali spicca per importanza la sentenza n. 16 del 1978 (tanto da prendere la denominazione di “sentenza quadro” sul tema dei limiti all'ammissibilità del *referendum*).

1.2.2.1. I limiti “nuovi” all'ammissibilità delle proposte di *referendum* abrogativo - Il potenziamento dei limiti impliciti

La sentenza n. 16 del 1978 ha letteralmente rivoluzionato il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale sulle richieste di *referendum* abrogativo di leggi, elevandola a “sentenza quadro” o, da parte di alcuni in dottrina⁴⁵, “costituente” per via della sua incisività sulla disciplina di un istituto costituzionalmente previsto, nonché su una competenza prevista dalla legislazione costituzionale (legge costituzionale n. 1 del 1953). La sentenza precedentemente menzionata ha introdotto ulteriori limitazioni all'ammissibilità della richiesta di *referendum* tali da far risultare la disposizione costituzionale in merito (art. 75 Cost.) “limitativa” e “insufficiente” per un giudizio volto principalmente a tutelare l'elettore, tanto da dover far affidamento sulla Corte costituzionale per la definizione della disciplina. Questo processo di integrazione e definizione continua a svilupparsi attraverso le sentenze, poiché non vi sono stati interventi legislativi di ridefinizione dei limiti dopo la Costituzione, dato che la legislazione successiva in merito al *referendum* abrogativo (cui la Costituzione, all'ultimo comma dell'art. 75 si riferisce) opera solamente un rimando alla disposizione costituzionale stessa. Digni di considerazione sono dunque i limiti introdotti e/o confermati dalla sentenza più importante nell'evoluzione del giudizio di ammissibilità e

⁴⁵ G. Zagrebelsky, V. Macernò, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012.

tutti quei limiti non direttamente riscontrabili nella normativa, e che quindi potremmo definire “impliciti”, nella storia giurisprudenziale della Corte costituzionale sul giudizio di ammissibilità sulle richieste di *referendum* abrogativo di leggi.

La sentenza 2 febbraio 1978, n. 16 segna un punto di svolta non indifferente nella trattazione dei limiti al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale, ammettendo la necessità di ribadire la “sistemazione”⁴⁶ dei compiti assegnati ad essa e all’Ufficio centrale per il *referendum* e la loro fondatezza giuridica, ma soprattutto afferma che «si dimostra troppo restrittiva quella configurazione del giudizio di ammissibilità, per cui sarebbe affidato alla Corte il solo compito di verificare se le richieste di *referendum* abrogativo riguardino materie che l’art. 75 secondo comma Cost. esclude dalla votazione popolare: con espresso ed esclusivo riguardo alle “leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”»⁴⁷. La Corte costituzionale, quindi, non riconosce una «rigorosa tassatività» nel giudizio di ammissibilità così come questo è previsto nella Costituzione, in quanto il fatto che non siano previste altre limitazioni non preclude la possibilità di individuarne altre che vi si ricolleghino o che abbiano a che fare con le «caratteristiche essenziali e necessarie dell’istituto del referendum abrogativo». La riformulazione della competenza sui giudizi di ammissibilità ha come scopo la tutela di valori di ordine costituzionale, diversi da quelli previsti dall’art. 75 Cost., che sono quindi da escludere da possibili *referendum*; questi nuovi parametri di esclusione sono elencati in maniera generale all’interno delle *considerazioni in diritto* della sentenza n. 16/1978:

1. Inammissibili sono le richieste che presentano un quesito composto da più domande eterogenee, in difetto di una matrice unitaria, tanto da non essere riconducibile all’art. 75 Cost. da un punto di vista logico. Questo perché si determina una deviazione dello scopo nativo del *referendum*, ovvero la sua natura di «strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare»;
2. Da considerarsi inammissibili sono le richieste che esulino da leggi dello Stato o atti aventi forza di legge, ma abbiano come fine quello di abrogare (del tutto o in

⁴⁶ Nella sentenza n. 16/1978 la Corte si riferisce ad una precedente sistemazione effettuata tramite un’altra sentenza (precedente), ovvero la n. 251/1975.

⁴⁷ Sentenza n. 16 del 1978.

parte) la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le leggi cui all'articolo 138 Cost. e gli atti legislativi dotati di forza passiva peculiare⁴⁸.

3. L'inammissibilità vige anche per le richieste che hanno ad oggetto leggi ordinarie "a contenuto costituzionalmente vincolato", ovvero quelle norme che se abrogate o deformate vanno a ledere "di riflesso" le disposizioni costituzionali (della Costituzione ma anche di leggi costituzionali) che a quelle norme si riferiscono;
4. Non possono, infine, essere sottoposte a *referendum* disposizioni legislative riconducibili ad una limitazione sottintesa, ovvero frutto dell'interpretazione logico-sistematica dei limiti cui all'articolo 75 Cost., secondo comma⁴⁹.

Quello che si può notare quindi dall'elenco appena formulato è il quantitativo, nonché l'entità, dei "nuovi" limiti affermati da questa sentenza fondamentale; limiti che, sebbene individuati ed affermati dalla Corte, sono stati applicati ed interpretati in maniera disomogenea all'interno della giurisprudenza della Corte stessa, per cui potremmo dire che siano ancora in fase di evoluzione ed implementazione, a seconda della motivazione che spinge la Corte in ogni giudizio a decidere per l'ammissibilità o l'inammissibilità delle richieste che incontrano tali limiti. Le oscillazioni di giudizio e la ricerca della soluzione ai problemi che di volta in volta la Corte incontra, si ricorda essere dovuta alla mancanza di una legislazione che ne dia una disciplina definitiva; quindi, la Corte, giustamente, ha provveduto a "darsi" le sue linee guida in merito ai limiti al giudizio di ammissibilità attraverso le sue stesse decisioni e non mancando di ricordare e riprendere in ognuna di esse quale sia l'interpretazione data ad un limite che ha portato a giudicare una richiesta ammissibile o meno. Le cause di inammissibilità individuate dalla Corte possono essere suddivise per comodità in alcuni "macrosettori" riconducibili, ad esempio, all'oggetto della richiesta oppure alla formulazione della domanda, senza dimenticare poi alcune tipologie di *referendum* segnate da una storia giurisprudenziale che lega la normativa di risulta all'esito del giudizio.

Le cause di inammissibilità relative all'oggetto possono essere ricondotte all'interpretazione logico-sistematica dei limiti esplicitati nell'articolo 75 Cost.

⁴⁸ Gli atti legislativi con forza passiva peculiare non possono essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive.

⁴⁹ Par. 1.2.2.

individuandone di ulteriori sottintesi, così come affermato nella sentenza n. 16/1978. Questi limiti attengono quindi, in primo luogo, all'estensione dell'esclusione dal *referendum* per le materia tributarie e di bilancio (e più in generale «il rapporto tributario nel suo insieme»⁵⁰ escluse le “leggi di spesa”), in merito alle leggi di amnistia e indulto (la cui inclusione nell'art. 75 Cost. sarebbero frutto di una svista o un errore tecnico)⁵¹, ed in materia di ratifica dei trattati internazionali (con estensione alle leggi attuative e produttive di effetti direttamente collegati all'operatività dei trattati)⁵².

In secondo luogo, in merito all'oggetto, la sentenza n. 16/1978 esclude dal *referendum* anche le leggi ordinarie che hanno un rapporto stretto con disposizioni costituzionali, per cui l'eventuale abrogazione delle prime avrebbe come conseguenza l'abrogazione «del tutto o in parte [del]la Costituzione, le leggi costituzionali, le altre leggi costituzionali considerate dall'art. 138 della Costituzione, come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare». Questo è dato dal fatto che il *referendum* abrogativo in via generale è previsto solo per leggi ordinarie e atti aventi forza di legge, escludendo logicamente la normativa costituzionale dall'istituto referendario. Per fare un esempio, all'interno della sentenza ritroviamo riuniti i giudizi di ben otto richieste di *referendum* abrogativo, tra le quali ne figura una relativa alle disposizioni di esecuzione dei Patti Lateranensi (legge n. 810 del 1929)⁵³ giudicata inammissibile, poiché se si andassero ad eliminare le disposizioni appena menzionate ne risentirebbe anche l'articolo 7 della Costituzione che, al secondo comma, prevede la regolazione dei rapporti tra Santa Sede e Italia tramite proprio tali Patti e che questi non possono essere modificati se non previo accordo tra le parti, nonché tramite processo di revisione costituzionale se la modifica avviene in modo unilaterale. La Corte precisa quindi che nel caso appena descritto il *referendum* andrebbe irrimediabilmente a ricadere su una disposizione

⁵⁰ Sentenza n. 51 del 2000.

⁵¹ Le leggi di amnistia e indulto sono da escludere dalla sottoposizione a *referendum* popolare in quanto sono per loro natura inabrogabili dallo stesso legislatore secondo il principio della *disciplina penale più favorevole* (l'abrogazione di tali norme non incide sulle situazioni ad essa precedenti). Perciò, la loro inclusione nell'articolo 75 Cost. sarebbe da attribuire ad una svista (A. Pertici); invece, discipline che riguardano l'introduzione di condoni o sanatorie e provvedimenti, condividendo la natura di c.d. *clemenza atipica*, sono sottoponibili a *referendum* abrogativo (A. Ruggeri, A. Spadaro).

⁵² V. sentt. nn. 30 del 1981, 31 del 1981, 25 del 1987, 63 del 1990 e 27 del 1997. Situazione grossomodo superata se si considera la portata dell'art. 117 Cost. (grazie alla legge costituzionale n. 3 del 2001), il quale obbliga le legislazioni statali e regionali di conformarsi agli obblighi comunitari ed internazionali (A. Ruggeri, A. Spadaro).

⁵³ Nello specifico, la richiesta verteva sull'abrogazione dell'articolo 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810, nelle parti interessanti l'intero Concordato, nonché gli artt. 1, 10, 17 e 23 del Trattato fra la Santa Sede e l'Italia.

costituzionale, fattore che determina l'inammissibilità della richiesta referendaria⁵⁴; questo è dunque come si configura la disciplina degli atti legislativi dotati di forza passiva peculiare (o rinforzata).

Riprendendo la trattazione delle cause di inammissibilità in base all'oggetto, abbiamo una terza motivazione di esclusione dalla sottoposizione a *referendum* che risiede nelle c.d. *leggi a contenuto costituzionalmente vincolato* (od *obbligatorie*) e le *leggi costituzionalmente necessarie*. Le prime sono espressamente escludibili dalla sottoposizione a *referendum*, secondo quanto disposto dalla sentenza n. 16/1978, in quanto il loro «nucleo normativo non [può] venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)». Questa definizione somiglia molto al concetto delle leggi dotate di forza passiva peculiare, forse più similmente ad una loro precisazione⁵⁵. Le leggi costituzionalmente obbligatorie sono quindi caratterizzate da una funzione di “rendere efficace” un determinato principio o istituto costituzionale, le quali, decadendo tramite *referendum* abrogativo, priverebbero il principio o l'istituto d'efficacia; ne deriva l'assunto che le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, riprendendo la disposizione costituzionale (e dandone attuazione) sono a loro volta inabrogabili tramite *referendum*. Vigge quindi una sorta di imposizione costituzionale per tali leggi che rendono non solo una richiesta di *referendum* su di esse inammissibile, ma anche inutile, sotto un certo punto di vista⁵⁶, poiché la disposizione costituzionale rimarrebbe comunque in vigore in astratto dato che ad esserne intaccata è in questo caso l'efficacia. Tuttavia, la Corte non si limita ad individuare l'escludibilità delle *leggi costituzionalmente obbligatorie*, ma individua anche *leggi costituzionalmente necessarie* che in questa occasione ritiene di giudicare ammissibili; decisione che sarà oggetto di discussione in quanto, successivamente, la giurisprudenza si esprimerà “annacquando” le diverse caratteristiche di queste leggi, escludendo anch'esse dall'ammissibilità: un esempio di questo secondo tipo di leggi potrebbe essere quello delle norme la cui abrogazione

⁵⁴ Completando il quadro relativo a questo giudizio, la Corte, nel caso di specie sul quesito relativo l'abrogazione delle norme che danno esecuzione ai Patti Lateranensi (legge n. 810 del 1929, art. 1 che dà «piena ed intera esecuzione» ai Patti), ha evidenziato anche il fatto che i Patti si configurano come un accordo di diritto internazionale, e quindi la legge che ne dà esecuzione non può essere oggetto di *referendum* ai sensi dell'art. 75 Cost., secondo comma, che esclude esplicitamente dalla sottoposizione referendaria le leggi «di autorizzazione a ratificare trattati internazionali».

⁵⁵ G. Zagrebelsky, V. Macernò, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012.

⁵⁶ A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*.

comporterebbe la privazione dell'efficacia di un organo previsto dalla Costituzione⁵⁷. I continui cambi di rotta e le fusioni delle definizioni dei limiti date dalla Corte nelle sue decisioni ha portato all'annessione tra le cause di inammissibilità (relative alle leggi costituzionalmente obbligatorie) anche la presenza nelle richieste referendarie di quelle «leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di ogni tutela per situazioni che tale tutela esigano secondo Costituzione»⁵⁸, precisando poi l'interesse della Corte nella «tutela minima» dei valori protetti a livello costituzionale⁵⁹. La tipologia delle *leggi costituzionalmente necessarie* si potrebbe definire come particolarmente problematica, poiché la Corte vi fa rientrare tutte quelle leggi che essa ritiene essenziali per il corretto funzionamento del sistema costituzionale, esercitando quindi non poca discrezionalità in tal senso. In quest'ultima valutazione appare estremamente evidente quanto la Corte si soffermi soprattutto sulla normativa risultante dalla eventuale abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge, a prescindere quindi dalla natura della legislazione stessa; ciò porta a considerare (come vedremo più avanti) quale sia il ruolo che sta assumendo la Corte costituzionale nel giudizio sull'ammissibilità dei *referendum* abrogativi: se essa si concentri sull'oggetto della richiesta o sulla c.d. normativa di risulta, e quale dei due indirizzi si addica di più alla competenza ad essa attribuita. In effetti, secondo questo ragionamento, parte della dottrina si è soffermata sull'interrogativo se la valutazione della normativa di risulta, piuttosto che dell'oggetto della richiesta, si configuri più in un “giudizio costituzionale anticipato” che in un “giudizio di ammissibilità” da parte della Corte costituzionale; ciò rappresenterebbe un chiaro allontanamento dalla competenza così come era stata attribuita alla Corte dalla legge costituzionale n. 1 del 1953.

Ovviamente, sono in generale da escludere dalla sottoposizione referendaria tutte le norme di rango costituzionale e le leggi approvate con il procedimento previsto all'articolo 138 della Costituzione e dunque di *rango formalmente costituzionale*⁶⁰, la quale esclusione è sistematicamente individuabile in dottrina in base al livello superiore

⁵⁷ G. Zagrebelsky, V. Macernò, sulle applicazioni del principio nella sentenza n. 25 del 1981.

⁵⁸ Sentenza n. 46 del 2000.

⁵⁹ Sentenza n. 45 del 2005. In questa sentenza la Corte ammette che esiste una «naturale difficoltà a distinguere in concreto le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato da quelle semplicemente riferibili a norme e principi costituzionali» e che quindi gli atti legislativi volti a «apprestare quel minimo di tutela che determinate situazioni esigano secondo la Costituzione» non sono più qualificate come «a contenuto costituzionalmente vincolato» ma come «costituzionalmente necessarie» (A. Pertici).

⁶⁰ A. Celotto, *La Corte costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2018.

su cui si pongono rispetto alla legge ordinaria; questa esclusione si fonda, oltre che sulla necessità di un procedimento di revisione aggravato per modificarle, anche sul fatto che se già alcune leggi ordinarie sono insindacabili da un punto di vista referendario su base costituzionale, a maggior ragione lo devono essere le disposizioni costituzionali stesse.

All'interno della sentenza n. 16/1978 troviamo ulteriori cause di inammissibilità che non attengono specificatamente all'oggetto della richiesta, ma più alla formulazione dei quesiti in un'ottica di tutela degli interessi dell'elettore. La Corte, infatti, individuando nel merito evidenti lacune, cerca di "correggere" quelli che potrebbero essere eventuali abusi dell'uso dell'istituto referendario come strumento di democrazia diretta in maniera impropria, affermando che «[...] occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta» essendo il *referendum* uno «strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare». Nel dover garantire questa esigenza, la Corte costituzionale ha elaborato alcuni requisiti per via giurisprudenziale, tra cui ritroviamo le caratteristiche dell'omogeneità e della chiarezza. Con "omogeneità" del quesito si intende che esso non «contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionale unitaria, da non poter venir ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.»⁶¹; secondo tale logica quindi l'elettore, chiamato ad esprimersi attraverso un voto binario (un "sì" o un "no"), non si troverebbe nella condizione di manifestare liberamente e genuinamente la propria volontà in mancanza del requisito dell'omogeneità (pena la violazione degli articoli 1 e 48 della Costituzione). Ciò andrebbe a pregiudicare la validità del *referendum* come strumento di democrazia diretta, perciò la Corte intende, grazie al requisito dell'omogeneità, «evitare una deriva antidemocratica»⁶². Per fare un esempio pratico si prenda la stessa sentenza n. 16/1978, dove una delle richieste verteva sull'abrogazione di un blocco di 97 articoli vari del Codice penale, i quali, senza avere alla base una matrice razionale unitaria, componevano un insieme eterogeneo di domande, sulle quali l'elettore non sarebbe stato nelle condizioni di esprimersi liberamente tramite il voto referendario. Quello dell'omogeneità (o razionalità) è un requisito che va verificato di volta in volta sulla qualità sostanziale degli atti legislativi oggetto della richiesta di *referendum* abrogativo, indipendentemente

⁶¹ Sentenza della Corte costituzionale n. 16/1978.

⁶² M. Luciani, *La formazione delle leggi* in *Giustizia costituzionale* (G. Zagrebelsky, V. Macernò)

dalla quantità di disposizioni da vagliare. Un altro requisito individuato dalla Corte nella sentenza n. 16/1978 è rappresentato dalla “chiarezza” dei quesiti, i quali devono essere «formulati in termini semplici e chiari». In principio questo requisito consisteva nella non presenza di norme disomogenee all’interno del quesito, per poi mutare e considerare la presenza di norme tutte omogenee all’interno di esso; per cui si è passati da un’inammissibilità per eccesso, ad una per difetto per quanto riguarda il requisito della chiarezza⁶³. La “chiarezza” del quesito ha assunto quindi nel corso del tempo e della giurisprudenza non tanto significati diversi, quanto un arricchimento di definizione comprendendo ed articolandosi in: omogeneità, completezza, semplicità, univocità, inconfondibilità, essenzialità e coerenza del quesito sottoposto a *referendum*. L’evoluzione del requisito della chiarezza passa quindi dall’essere letto insieme al concetto di omogeneità e completezza (dipendendo anche da essi) all’essere collegato al concetto di «matrice razionalmente unitaria» che debba “saltare all’occhio” immediatamente all’elettore, spostando quindi l’attenzione della Corte ad esaminare che nel quesito vi sia «evidenza del fine intrinseco della domanda»⁶⁴. In questo “fine” che la Corte ha sempre più preso a cuore, deve essere autoevidente la normativa che si vuole estinguere e la normativa che risulti dall’abrogazione, in modo che l’elettore, una volta posto davanti alla scelta se mantenere o meno una disposizione legislativa, disponga di tutti gli elementi che gli permettano di esercitare al meglio il proprio voto; se ne evince, che questo non è possibile se il quesito non presenta chiarezza ed univocità nella formulazione, poiché la libertà e la piena consapevolezza nel voto sta proprio nell’immediata intellegibilità del quesito e delle conseguenze in caso di abrogazione. Nella gran parte dei casi in cui vengano presentate richieste di *referendum*, la sorte di queste dipende soprattutto dalla presenza o meno del requisito della chiarezza (unito a quell’omogeneità)⁶⁵. Al requisito della chiarezza si uniscono anche quelli della completezza e della coerenza del quesito, per i quali però a volte vige una sorta di tollerabilità (emersa nella giurisprudenza⁶⁶) consentita poiché «non si può pretendere che i promotori diano la caccia a tutte le disposizioni correlate a quelle sottoposte ad

⁶³ A. Chimenti, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

⁶⁴ Sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1987 della Corte costituzionale.

⁶⁵ V. sentenze nn. 41, 42, 43, 44, 45, 46 del 2003 e più recentemente anche sentenze nn. 12/2014, 6/2015 e 26/2017.

⁶⁶ Indirizzo confermato nelle sentenze nn. 21, 38 e 42 del 1997; 42/2003.

abrogazione, per le quali potrebbe quindi farsi ricorso all'abrogazione implicita»⁶⁷. In conclusione, l'univocità ricondotta alla coerenza fra obiettivo e risultato dell'abrogazione sfocia nella non inutilità dell'abrogazione: poiché inutilità parziale e coerenza finiscono per confondersi tra di loro, mentre l'inutilità totale dell'abrogazione sembra essere l'unica causa di inammissibilità in questo caso⁶⁸. Se ne deduce che sia diventato sempre più difficile formulare dei quesiti all'insegna della completezza e della coerenza, dato che ormai la prassi (emersa nell'incerta giurisprudenza) richiede che siano presenti tutte le norme coinvolte nel raggiungimento dell'obiettivo dei promotori/delegati, tanto che buona parte delle cause di inammissibilità dal 1978 ad oggi è rappresentata da una mancanza o una carenza di univocità, omogeneità e chiarezza del quesito⁶⁹. Giustificato è quindi il rimando che la Corte fa al legislatore, con la sentenza n. 16 del 1978, invitandolo a riformare le garanzie necessarie di semplicità, omogeneità, chiarezza e univocità: intervento che non è ancora stato realizzato, nonostante la necessità di garantire la piena libertà di voto all'elettore e l'inquadramento dei limiti all'ammissibilità sopraggiunti con l'utilizzo (definito a volte anche eccessivo) dell'istituto referendario stesso.

Secondo alcuni autori, la verifica dei requisiti "formali" sulla formulazione dei quesiti sarebbe più adeguatamente da affidare all'Ufficio centrale per il *referendum* piuttosto che alla Corte costituzionale, tuttavia se ci affidiamo alle disposizioni che regolano i compiti dei due istituti si noterà che il controllo sulla regolarità del procedimento referendario e la facoltà di concentrare le richieste in base ad uniformità ed analogia di materia (art. 32, legge n. 352/1970) sono compiti molto più circoscritti rispetto ad un più ampio controllo sulla formulazione del quesito.

Oltre alle questioni sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* in base all'oggetto e alla formulazione del quesito, vi sono degli altri limiti che emergono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale forse meno evidenti e meno ripresi nelle varie sentenze, ma comunque produttori di conseguenze notevoli che spesso hanno portato ad una dichiarazione di inammissibilità da parte della Corte. Uno di questi sta nella

⁶⁷ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁶⁸ A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

⁶⁹ R. Romboli, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020.

“manipolatività” del quesito, caratteristica che ha incontrato giudizi diversi all’interno della giurisprudenza, lasciando aperti non pochi interrogativi a riguardo. Una delle primissime affermazioni della manipolatività dei quesiti come limite all’ammissibilità la abbiamo con la sentenza n. 36 del 1997 relativa alla *disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato* entro la quale la richiesta di abrogazione verteva su alcune parole della legge 6 agosto 1990, n. 223⁷⁰. In tale contesto la Corte ha deciso che vige l’inammissibilità nel caso in cui vengano proposti ritagli del testo normativo tali per cui vi sia una «sostituzione dell’originario [contenuto] con [uno] nuovo e diverso [...], che figura in tutt’altro contesto normativo»; con tale decisione vediamo che l’attenzione della Corte (anche in questo caso) si sposta dalla legge oggetto del *referendum* abrogativo alle conseguenze che deriverebbero dall’eventuale esito positivo dello stesso. Infatti, nel caso della sentenza n. 36/1997, la Corte dispone l’inammissibilità del quesito, poiché l’eliminazione delle singole parole o gruppi di parole in questo caso cambiano completamente la *ratio* della normativa configurandolo come “nuovo” e “diverso” da quello originario. Tenendo questo ragionamento alla base dei giudizi successivi, vedremo l’implementazione del limite della manipolatività che possiamo notare, ad esempio, con la sentenza n. 13 del 1999 sulle norme per l’elezione della Camera dei deputati, sempre su porzioni di testo specifiche: all’interno di questa sentenza la Corte costituzionale afferma che non si costituisce manipolatività quando «abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, non la si sostituisce con un’altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, ma si utilizza un criterio specificatamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum». La richiesta quindi in questo caso è dichiarata ammissibile perché non manipolativa («o surrettiziamente propositiva»), sottolineando il fatto che l’abrogazione (di tipo parziale) delle proposizioni oggetto del *referendum* non determinano una sostituzione della disciplina con una completamente diversa ed estranea al contesto normativo, facendo così “rimanere in via di normale applicazione” una disciplina (“residuale”) già esistente. L’attenzione quindi si pone sulla c.d. “normativa di risulta” che deve essere (e rimanere) immediatamente e direttamente applicabile anche in seguito all’abrogazione, poiché «il quesito ed il corpo

⁷⁰ Nello specifico, la richiesta verteva sull’eliminazione delle parole: “4 per cento dell’orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un’eventuale eccedenza, comunque non superiore al” e poi alle parole “deve essere recuperata nell’ora antecedente o successiva”.

elettorale non possono creare ex novo né direttamente costruire» una nuova disciplina⁷¹. In tempi più recenti, il limite della manipolatività è stato riscontrato nel giudizio contenuto nella sentenza n. 26 del 2017 relativo ai licenziamenti illegittimi dove la richiesta verteva sull'abrogazione del decreto legislativo n. 23/2015 e di una serie di proposizioni specifiche relative all'art. 18 della legge n. 300/1970: il giudizio finale della Corte in questo caso è di inammissibilità in quanto nella richiesta, oltre alla mancanza di omogeneità, vige un «carattere propositivo, che lo rende estraneo alla funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost.». Tenendo conto di ciò, la Corte afferma poi che «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». In sintesi, nel caso di specie, alla carenza di omogeneità del quesito si aggiunge una «manipolazione della struttura linguistica della disposizione» tale da mutare completamente l'assetto sostanziale della normativa, rendendola inammissibile. La c.d. “tecnica del ritaglio”, quindi, di per sé non costituisce causa di inammissibilità, ma lo può diventare quando la normativa risultante l'abrogazione muta la *ratio* della disciplina oppure la rende direttamente inapplicabile senza un intervento legislativo successivo⁷². Alla luce della giurisprudenza evidenziata, potremmo dire che la Corte costituzionale sia stata condotta a considerare inammissibili i “ritagli manipolativi”, ovvero quelli che da un punto di vista sostanziale creano una disciplina completamente diversa rispetto alla *ratio* vigente nel contesto normativo, mentre a ritenere ammissibili i c.d. “ritagli espansivi o estensivi” volti a modificare la normativa ma mantenendone la *ratio* originaria.

Una somma delle varie vicissitudini e gli equilibrismi legati all'ammissibilità dei quesiti referendari può essere ritrovata nella giurisprudenza che lega le richieste referendarie elettorali con i limiti individuati dall'applicazione logico-sistematica dell'art. 75 Cost., secondo comma. Infatti, essendo la materia elettorale non menzionata tra i limiti esplicitati nella Costituzione, ciò ha permesso la presentazione di richieste in merito. Nel 1987 abbiamo la sentenza n. 29 della Corte costituzionale che dichiara inammissibile il

⁷¹ Sentenza n. 36 del 1997.

⁷² R. Romboli, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020.

referendum abrogativo sulla legge elettorale del Consiglio Superiore di Magistratura per un duplice motivo: la mancanza di un «fine intrinseco» e l'effetto di privare di efficacia un organo costituzionalmente previsto. Sempre inammissibile è stato giudicato nel 1991 (sentenza n. 47) un referendum elettorale in nome di una mancanza di consapevolezza nel voto e dell'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali»⁷³, tuttavia nello stesso anno la Corte ha affermato che le leggi elettorali «sono da ricondurre tra le leggi “costituzionalmente necessarie” e non tra quelle “a contenuto costituzionalmente vincolato”», con la conseguenza che queste non possono decadere del tutto, ma possono subire modifiche (attraverso, ad esempio, l'abrogazione di singole parti) senza incorrere in una violazione della Costituzione; pare quindi, da questa decisione della Corte, che i c.d. “referendum manipolativi di ritaglio” siano consentiti, e come parte della dottrina afferma⁷⁴, «se non addirittura richiesti al duplice scopo di garantire chiarezza, univocità, omogeneità e coerenza del quesito e di assicurare l'indefettibilità della normativa di risulta». Infatti, nella stessa sentenza n. 47/1991 il giudizio sulla parte relativa all'abrogazione referendaria sulla preferenza unica nelle elezioni della Camera dei deputati è di ammissibilità, mentre, come visto precedentemente, il giudizio sulla parte relativa al *referendum* sul sistema elettorale del Senato è di inammissibilità per carenza di chiarezza ed omogeneità. Nonostante ciò, nel 1993, con la sentenza n. 32, la Corte ha dichiarato ammissibile il *referendum* sulla legge elettorale del Senato ma con alcune condizioni specifiche: «sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo». Anche nel caso della sentenza n. 32/1993 vediamo come la c.d. normativa di risulta, oltre ai limiti sulla formulazione del quesito, acquisisce un ruolo sempre più centrale nel giudizio di ammissibilità, in un'ottica di “immediata applicabilità” che

⁷³ Sentenza n. 47 del 1991. La Corte costituzionale fa riferimento in questa occasione al fatto che in sede di Assemblea costituente era prevista anche la materia elettorale tra quelle escluse dalla sottoposizione referendaria poi non più trascritta in Costituzione.

⁷⁴ A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*; su L. Carlassare, *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*: sottolinea che l'indirizzo adottato dalla Corte fa dipendere l'ammissibilità dei referendum in materia elettorale dal modo in cui è formulata la disposizione.

garantisca “la costante operatività” dell’organo in questione, anche a fronte di un silenzio legislativo. Infatti, questa *ratio* è ben visibile nel 1995 con la sentenza n. 5 relativa alla dichiarazione di inammissibilità di due *referendum* sulle leggi elettorali delle Camere: vengono dichiarati inammissibili poiché, dichiara la Corte, «dalla eliminazione del meccanismo atto ad attribuire il 25% dei seggi scaturirebbe un sistema elettorale che, in assenza di un intervento del legislatore, non sarebbe in grado di funzionare». Quindi, in questo caso, la normativa risultante non sarebbe in grado di garantire la costante operatività del sistema elettorale, determinando l’inammissibilità del quesito referendario. Infine, per arrivare a tempi più recenti, particolarmente incisivi sono i giudizi del 2008 in materia elettorale (nn. 15, 16 e 17), nei quali viene ribadita la “duplice condizione” dell’omogeneità dei quesiti con matrice razionalmente unitaria e la normativa di risulta direttamente applicabile che garantisca la continuità dell’organo (già richiamate nella sentenza n. 32/1993). Viene quindi riconfermata l’importanza della normativa risultante una volta abrogata la normativa in oggetto, facendola diventare un limite all’ammissibilità; tuttavia, il problema sta nel fatto che il giudizio, concentrato non più sull’oggetto ma sul *post* abrogazione, rischia di costituire un giudizio anticipato di costituzionalità sulla normativa di risulta. La Corte sembra comunque tranquillizzare nelle stesse sentenze sui propri confini di giudizio dichiarando di giudicare «soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi. Ogni ulteriore considerazione deve seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi» (sentenze nn. 16 e 17/2008).

A partire dai primi giudizi sulle richieste di *referendum* c.d. “manipolativi” notiamo come la Corte cerchi di distreggiarsi tra i suoi precedenti e i vuoti legislativi senza cadere in competenze che non le appartengono. In questo senso assumono un ruolo centrale nella giurisprudenza della Corte costituzionale fattori che, oltre a non essere previsti da nessuna disposizione normativa in merito al giudizio di ammissibilità, non sono nemmeno indirettamente riconducibili alle competenze della Corte, se non per via di garantire il rispetto di limiti che essa stessa ha formulato nella storia dei suoi giudizi. Questi fattori riguardano principalmente le conseguenze cui il *referendum* abrogativo porterebbe in caso di esito positivo, che sta fuori dal normale controllo di ammissibilità che la Corte

effettua sulla richiesta referendaria. Centrale in questo senso troviamo la c.d. “normativa di risulta”, ovvero la normativa risultante o rimanete in caso di abrogazione di una data legge o di parte di essa. In particolare, questa ha assunto una posizione sempre più centrale nei casi in cui il giudizio di ammissibilità aveva ad oggetto leggi c.d. costituzionalmente necessarie: dalla sottoposizione referendaria di queste leggi è necessario che ne risulti una normativa immediatamente applicabile e quindi non possono essere abrogate del tutto. Tuttavia, queste leggi possono essere abrogate in parte, manipolandole appunto, senza intaccare la *ratio* della legge stessa; si deve quindi ravvisare «un epilogo linearmente consequenziale nell’ordinamento»⁷⁵. Conseguenzialmente, assumono un ruolo di estrema importanza le intenzioni dei promotori: la Corte, fino al 2005, non ha mai preso in grande considerazione i fini e i propositi dei promotori in relazione con le conseguenze dell’esito positivo del *referendum* abrogativo, rimandando il suo controllo unicamente alla valutazione da un punto di vista oggettivo della normativa in esame. Con la tornata referendaria del 2008, invece, parte della dottrina ha ravvisato una maggiore attenzione all’intenzione dei promotori da parte della Corte nel suo giudizio sull’ammissibilità, in particolare nel caso di specie cui la sentenza n. 15/2008 si riferisce, dichiarando che «L’intenzione dei promotori del *referendum* in oggetto emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale»⁷⁶. Tuttavia, sulla materia la giurisprudenza sembra non aver dato molto seguito, se non in un’ottica di intervento dei promotori nel procedimento attraverso audizioni e presentazioni di memorie.

Si tratta dunque in generale di limiti in continua evoluzione ed implementazione che ancora non vedono un intervento legislativo che ne disciplini una volta per tutte l’applicazione. Analizzando le sentenze sino a qui trattate se ne ricava una matassa di cause di inammissibilità che si intrecciano con i limiti “nuovi” oltre che con le considerazioni più recenti in materia di normativa risultante e intenzioni dei promotori. Tutto questo “ingarbugliamento” deriva da un’altrettanta intricata giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale pare stia sempre più unendo l’intento che smuove i promotori del *referendum* con la formulazione del quesito e l’esito in potenza del

⁷⁵ G. Zagrebelsky, V. Macernò, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012.

⁷⁶ *ibidem*

referendum stesso, il tutto in un'ottica di "congruità" reciproca (G. Zagrebelsky, V. Macernò), volta sempre alla tutela del diritto dell'elettore ad un voto libero e consapevole.

1.2.3 Gli effetti del giudizio della Corte costituzionale

Nel suo giudizio la Corte può operare una riunione dei giudizi, con meri effetti processuali⁷⁷, viene disposta dal Presidente della Corte costituzionale per due o più cause in modo da poterle discutere congiuntamente in sede di Camera di consiglio (art. 15, Norme integrative, modificato con deliberazione 7 ottobre 2008). In sede di giudizio di ammissibilità la Corte effettua una decisione di tipo binario: o di ammissibilità o di inammissibilità. La decisione di inammissibilità interrompe il procedimento referendario, impedendo la consultazione popolare sull'oggetto della richiesta, risultando infine, per alcuni autori, ad una sentenza di rigetto sulle leggi in riferimento ai «prospetti motivi di inammissibilità»⁷⁸. La decisione di ammissibilità, invece, apre la strada alla consultazione popolare, le cui fasi sono disciplinate dagli artt. 33 e 34 della legge n. 352 del 1970.

La Corte costituzionale, in base all'articolo 33 della legge n. 352 del 1970, decide con sentenza entro il 10 febbraio di ogni anno sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, determinando quali proposte sono ammesse e quali no in base all'articolo 75 Cost. e in forza dell'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953. Sempre in base all'art. 33, è data comunicazione della sentenza al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri, all'Ufficio centrale per il *referendum* e ai presentatori o ai delegati entro cinque giorni dalla data di pubblicazione della sentenza, ed entro lo stesso termine deve essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale il dispositivo della sentenza. Una volta che il Capo dello Stato ha ricevuto la comunicazione della sentenza, (su deliberazione del Consiglio dei ministri) indice tramite decreto il *referendum* fissandone la data in una domenica tra il 15 aprile ed il 15 giugno (articolo 34, legge n. 352/1970); come già detto, nel caso in cui incorra uno scioglimento anticipato di una od entrambe le Camere, il *referendum* indetto viene sospeso automaticamente una volta pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto del

⁷⁷ Sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 1990.

⁷⁸ A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

Presidente della Repubblica per l'indizione dei comizi elettorali in vista dell'elezione della/e nuova/e Camera/e. Successivamente, il procedimento referendario può riprendere dal 365° giorno successivo all'elezione. Una volta che il *referendum* ha avuto luogo, si ha la proclamazione dei risultati: se il risultato è negativo oppure non è stato raggiunto il *quorum* di partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, tutto rimane com'era e non si dà luogo a nessuna abrogazione; se il risultato del *referendum* è positivo, allora il Presidente della Repubblica per mezzo di un proprio decreto dichiara l'abrogazione (totale o parziale) della legge o dell'atto avente forza di legge. Il suddetto d.P.R. viene immediatamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica all'interno della Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana (art. 37, l. n. 352/1970); l'effetto abrogativo decorre dal giorno successivo alla pubblicazione, altrimenti, su deliberazione del Consiglio dei ministri, la data di inizio decorrenza può essere posposta fino ad un massimo di 120 giorni successivi alla pubblicazione⁷⁹.

Per concludere, è di dovere considerare la questione della “reviviscenza” richiamata più volte nella giurisprudenza della Corte costituzionale, tra cui nella sentenza n. 13 del 2012 che esclude la *reviviscenza* della legge precedente che è stata abrogata dalla legge sottoposta a *referendum*⁸⁰. La *reviviscenza* della legislazione precedente è maggiormente riconducibile, secondo la dottrina, alla dichiarazione di incostituzionalità di una disposizione abrogatrice⁸¹. Nella stessa sentenza si afferma che la *reviviscenza* non è accettabile nella trattazione referendaria in quanto si supporrebbe una sorta di “stratificazione” dell'ordinamento dove le disposizioni abrogate rimarrebbero in uno stato dormiente pronte a ritornare vigenti. La Corte esplicita che oltre all'essere impensabile un ritorno delle vecchie disposizioni soppresse da tempo, la *reviviscenza* produrrebbe «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»⁸².

⁷⁹ Inizialmente il termine massimo previsto per il ritardo dell'entrata in vigore dell'abrogazione referendaria, su deliberazione del Consiglio dei ministri, era di 60 giorni (articolo 37, legge n. 352/1970). Il termine massimo per il ritardo dell'entrata in vigore dell'abrogazione referendaria è stato portato a 120 giorni dalla legge n. 332 del 7 agosto 1987, all'articolo n. 2 (*Deroghe alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di referendum*).

⁸⁰ G. Zagrebelsky, V. Macernò, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012.

⁸¹ A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

⁸² Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012.

CAPITOLO 2

I GIUDIZI DI AMMISSIBILITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEL CORSO DEL 2022

2.1. Introduzione. 2.2. Le richieste di *referendum* giudicate inammissibili dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 49 del 2022, in tema di responsabilità dei magistrati. 2.3. (*segue*). La sentenza n. 50 del 2022, in tema di reato di “omicidio del consenziente”. 2.4. (*segue*). La sentenza n. 51 del 2022, in tema di sostanze stupefacenti e psicotrope. 2.5. Le richieste di *referendum* giudicate ammissibili dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 56 del 2022, in tema di incandidabilità e di requisiti per la copertura di cariche in organi istituzionali. 2.6. (*segue*). La sentenza n. 57 del 2022, in materia di misure cautelari. 2.7. (*segue*). La sentenza n. 58 del 2022, in tema di separazione delle funzioni dei magistrati. 2.8. (*segue*). La sentenza n. 59 del 2022, in tema di partecipazione dei membri laici alle deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari. 2.9. (*segue*). La sentenza n. 60, in tema di elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore di Magistratura. 2.10. Un resoconto del 2022.

2.1. Introduzione

Nel 2022 sono giunti a giudizio di ammissibilità di fronte alla Corte costituzionale otto richieste referendarie, cui corrispondono altrettante sentenze. Questi otto quesiti vertono su materie diverse, che vanno dalla responsabilità civile dei magistrati, all’omicidio del consenziente, all’incandidabilità, alle sostanze stupefacenti o psicotrope, alle misure cautelari, alla separazione delle funzioni dei magistrati, alla partecipazione dei membri laici in Corte di cassazione e nei Consigli giudiziari, fino all’elezione dei componenti del CSM. Cinque di questi otto quesiti sono stati dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale, mentre tre sono stati dichiarati inammissibili. Vediamo dunque, in ordine di pronuncia, quali motivazioni hanno spinto la Corte a dichiarare ammissibili alcuni quesiti e quali cause di inammissibilità sono state riscontrate nelle richieste di *referendum* dichiarate inammissibili.

2.2. Le richieste di *referendum* giudicate inammissibili dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 49 del 2022, in tema di responsabilità dei magistrati

La prima sentenza che verrà analizzata è la sentenza n. 49 del 2022: si tratta di un giudizio che si conclude con l'inammissibilità referendaria. Si tratta di una richiesta di *referendum* che ha come oggetto la legge 13 aprile 1988, n. 117, relativa al *Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*, ed integrazioni e modifiche successive. La richiesta prevede un ritaglio di alcune parole specifiche ("contro lo Stato" in art. 2, comma 1 e in art. 4, comma 2; "non può essere chiamato in causa ma" in art. 6, comma 1; "in sede di rivalsa" in art. 16, comma 4; "di rivalsa ai sensi dell'articolo 8" in art. 16, comma 5) ed è stata promossa da nove Consigli regionali. I Consigli regionali coinvolti hanno presentato una memoria sostenendo l'ammissibilità del quesito referendario, richiamando la giurisprudenza precedente della Corte sulla materia in questione a prova del fatto che non si è in presenza di una «disciplina costituzionalmente vincolata» (come riscontrato nella giurisprudenza precedente in materia). I delegati sostengono la chiarezza, l'omogeneità e la coerenza del quesito, nonché il fine evidente e la matrice razionalmente unitaria dell'atto abrogativo. Essi proseguono evidenziando che il ritaglio proposto non altera la disciplina risultante, a differenza delle sentenze richiamate nella memoria dove vi era un difetto di chiarezza, sottolineando un «chiaro intento teologico» oltre che una "espansione" della disciplina generale. Nella valutazione della coerenza della logica abrogativa, i delegati regionali sostengono che, in riferimento alla proposta di ritaglio che riguarda alcuni degli artt. citati, una possibile "eccezione" sarebbe da ricondurre ad una «valutazione della legittimità costituzionale della normativa di risulta» (che non rientra, tuttavia, tra competenze della Corte costituzionale in merito al giudizio di ammissibilità) piuttosto che ad un controllo di ammissibilità.

La Corte, nel suo ragionamento verso il giudizio, afferma l'estraneità delle disposizioni oggetto del *referendum* rispetto alle materie previste dall'art. 75 Cost., comma 2; tuttavia, essa stessa rimanda l'attenzione alla sentenza n. 16/1978 e gli ulteriori limiti ricavati via via «dall'ordinamento costituzionale» riscontrabili nella giurisprudenza

della Corte. Essa infatti, dopo questa affermazione, dichiara già l'inammissibilità della richiesta, esplicitandone subito dopo i motivi. Una prima causa di inammissibilità è individuata nel «carattere manipolativo e creativo, e non meramente abrogativo» del quesito, poiché nelle sue valutazioni la Corte ricava una finalità abrogativa riconducibile ad una «disciplina giuridica nuova, mai voluta dal legislatore». La Corte ribadisce quindi il divieto di «manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. [...] In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo»: visione più volte richiamata nella giurisprudenza⁸³. Tra l'altro, in accordo con l'ipotesi "espansiva" impugnata dai delegati, questo non sarebbe il caso di applicazione secondo la Corte, in quanto l'intento della legge in oggetto è quello di disciplinare un'eccezione che è definita come «(necessariamente) derogatoria rispetto alla disciplina generale»: cioè, essendo la materia in esame (la responsabilità civile del magistrato) "subordinata" ad una legislazione peculiare nei limiti e nelle condizioni e quindi di "eccezione", essa si sottrae dalla trattazione normativa generale in materia, e quindi non può essere sottoposta ad un *referendum* volto al riallargamento della disciplina. Oltre alla questione della manipolatività, secondo la Corte il quesito referendario è viziato da una carenza di chiarezza e da ambiguità, cui va ad aggiungersi il fine "creativo" che di per sé costituisce già causa di inammissibilità: nel suo controllo la Corte rileva infatti il fallimento da parte del quesito referendario di accostare al procedimento vigente (in materia di responsabilità del magistrato) un'altra forma di responsabilità; ciò non è possibile in quanto, dalla mera abrogazione in questione, non si avrebbe una normativa di risulta in grado di sostenere tale accostamento all'interno dell'ordinamento, poiché priva di regolamentazione. Inoltre, la dilatazione e il restringimento della responsabilità del magistrato a seconda che l'azione intrapresa sia diretta o di rivalsa, presenta caratteri contraddittori che rendono la normativa risultante incerta e il quesito non chiaro agli occhi dell'elettore. La Corte, quindi, riconosce lo stesso «profilo di inammissibilità» che ha evidenziato nella sentenza n. 34 del 1997, la quale aveva ad oggetto la medesima legislazione (legge n. 117 del 1988) e la medesima abrogazione sulle parole "contro lo Stato".

⁸³ Sentenze della Corte costituzionale nn. 26/2017, 10/2020, 46/2003, 50/2000, 38/2000, 36/1997.

La Corte costituzionale chiude la sentenza n. 49 del 2022 sulla richiesta di *referendum* abrogativo sulla *Responsabilità civile diretta dei magistrati* con una dichiarazione di inammissibilità, data:

- dalla mancanza dei requisiti di chiarezza e univocità necessari per tutelare gli elettori, e
- dalla presenza di ambiguità e contraddittorietà che non rendono chiaro all'elettore le conseguenze ipotetiche dell'abrogazione.

2.3. (segue). La sentenza n. 50 del 2022, in tema di reato di “omicidio del consenziente”

La seconda sentenza del 2022 è la sentenza n. 50, la quale tratta della richiesta di *Abrogazione parziale dell'articolo 579 del codice penale (omicidio consenziente)*. Più nello specifico l'abrogazione interessa le parole “la reclusione da sei a quindici anni” al primo comma, l'intero secondo comma e le parole “si applicano” al terzo comma dell'articolo n. 579 del Codice penale, approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398. Nel procedimento di fronte alla Corte costituzionale, i promotori tengono particolarmente a specificare i fini e ad inquadrare la disciplina di risulta del *referendum* abrogativo in questione: essi presentano una memoria in tal merito che afferma la «matrice razionalmente unitaria» ed esaustiva su un'unica fattispecie, e la natura non manipolativa della richiesta (non vi è l'eliminazione di una fattispecie, in questo caso dell'omicidio del consenziente, ma la riconferma della sua natura ablativa) e quindi non «innovativa o tantomeno sostitutiva di norme». I promotori, richiamando la giurisprudenza della Corte, ricordano che essa si deve esprimere sull'oggetto della richiesta per il giudizio di ammissibilità e non su un giudizio di costituzionalità della normativa di risulta, e nell'eventualità di “profili critici” a seguito dell'abrogazione i promotori invitano la Corte a dare indicazioni al legislatore per superare tali criticità eventuali. Inoltre, i promotori sostengono la non manipolatività del quesito attraverso la specificazione del fatto che la disciplina dell'omicidio del consenziente non verrebbe «totalmente depenalizzata» poiché «non ne verrebbe eliminata la rilevanza penale», di conseguenza «il presidio penale non verrebbe eliminato, bensì perimetrato sulla base di

quelle medesime esigenze che questa stessa Corte, fissando le condizioni che renderebbero lecita la condotta dei terzi cooperanti all'attuazione del proposito suicidario, avrebbe individuato con la sentenza n. 242 del 2019»; tale perimetrazione avverrebbe nella sola fattispecie di «quei malati che “non sono in condizione di ottenere una morte volontaria attraverso l'autosomministrazione del farmaco”». La difesa del comitato promotore individua, inoltre, la natura non «costituzionalmente imposta, necessaria o obbligatoria del presidio penale» attraverso l'impugnazione della decisione in seno alla sentenza n. 242 del 2019.

La Corte, prima di tutto, si esprime sulla questione della portata del quesito, richiamando la natura e l'ambito del suo controllo (ribadisce il fatto che in questa sede la sua verifica è rivolta all'ammissibilità, non essendo quindi investiti profili di illegittimità costituzionale né della legge oggetto del *referendum*, né della normativa di risulta⁸⁴). Nella sua formulazione del giudizio, la Corte attraversa le intenzioni del legislatore dandone una propria deduzione: nel caso di specie, la Corte avverte una mitigazione della pena relativa all'omicidio del consenziente rispetto a quella prevista per l'omicidio come delitto (art. 575 c. p.), sebbene sia considerato autonomamente come fattispecie di reato. La Corte successivamente avverte nel quesito referendario la tecnica del ritaglio e trascrive gli esiti delle disposizioni in seguito ad una ipotetica avvenuta abrogazione, rinvenendone la “nuova” liceità dell'omicidio del consenziente attraverso la “liberalizzazione” della tematica che va però ad investire anche i settori di “soggezione” ed “errore spontaneo”⁸⁵. A fronte delle tesi presentate dai promotori, la Corte non ne condivide le interpretazioni, specialmente il richiamo alla sentenza n. 219 del 2017 sarebbe fuori luogo, poiché con oggetto diverso non riconducibile a questo quesito. La Corte sostiene poi che i fini dell'azione referendaria in questione, volti ad una azione del legislatore a disciplinare la materia, non possono essere rilevanti in sede di giudizio di ammissibilità, in quanto «Ciò che conta è la domanda abrogativa, che va valutata nella sua portata oggettiva e nei suoi effetti diretti, per esaminare, tra l'altro, se essa abbia per avventura un contenuto non consentito perché in contrasto con la Costituzione»⁸⁶. In seguito, la Corte prende in esame l'incisività del quesito sulla normativa

⁸⁴ La Corte costituzionale in merito richiama le sentenze nn. 27 del 2017; 48, 47 e 46 del 2005.

⁸⁵ Bascherini G., *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2022.

⁸⁶ Sentenza della Corte costituzionale n. 17 del 1977.

costituzionalmente necessaria⁸⁷: il diritto coinvolto dal quesito è il diritto alla vita, implicitamente riconosciuto dall'art. 2 della Costituzione, che occupa una posizione privilegiata ed inviolabile, nonché «matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona»⁸⁸. A tal riguardo, la Corte afferma che le norme del c. p. che tutelano la vita (tra cui vi ricade anche l'art. 579) non possono essere «puramente e semplicemente abrogate, facendo così venir meno le istanze di protezione di quest'ultima a tutto vantaggio della libertà di autodeterminazione individuale». La Corte non rileva la natura costituzionalmente vincolata della disposizione in questione, tuttavia, è necessaria una «tutela minima» prevista dalla Costituzione (tutela già trattata nella sentenza n. 35 del 1997).

Tenuto conto di tutte queste considerazioni, l'esito della sentenza sull'ammissibilità del *referendum* di *Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente)* è di inammissibilità.

2.4. (segue). La sentenza n. 51 del 2022, in tema di sostanze stupefacenti e psicotrope

La terza sentenza della Corte costituzionale del 2022 (n. 51) sul giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo di leggi verte sull'*Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope*. Anche in questo caso l'abrogazione va ad intaccare singole parole o brevi passi del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze

⁸⁷ Dalla sentenza n. 16 del 1978 la Corte ha individuato «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.». con riferimento al caso in questione, la Corte ha allora individuato nella suddetta categoria i «referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)». In tal senso sono due le ipotesi individuate dalla sentenza n. 27 del 1987: le leggi ordinarie che contengono la disciplina necessaria attuativa delle disposizioni costituzionali e le leggi ordinarie la cui abrogazione determinerebbe la privazione di efficacia di principi o organi costituzionalmente previsti e voluti. Riferimento a sentenze nn. 35 del 1997, 49 del 2000, 45 del 2005, per precisazione dei vincoli di costituzionalità.

⁸⁸ Sentenza n. 238 del 1996.

psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza): “coltiva” all’art. 73, comma 1; “la reclusione da due a 6 anni e” all’art. 73, comma 4; “a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni” all’art. 75. Dopo il giudizio di procedibilità da parte dell’Ufficio centrale per il *referendum*, i promotori del *referendum* in questione hanno presentato una memoria nella quale essi argomentano i motivi a sostegno dell’ammissibilità del quesito:

- essi individuano un’unica impunità risultante dalla (eventuale) abrogazione relativa alla «coltivazione rudimentale finalizzata all’uso personale», lasciando intonsa la normativa (risultante) riguardante la detenzione e la cessione delle sostanze;
- risulterebbe eliminata la parte relativa alle pene detentive, senza intaccare la normativa riguardo le multe;
- l’eliminazione della lettera a) dall’art. 75, comma 1, con il fine di eliminare una sanzione che incide sulla libertà di circolazione e il diritto al lavoro derivanti dalla sospensione della patente di guida.

Tenuto conto dei limiti cui l’art. 75 Cost., delle cause di inammissibilità individuate sin dalla sentenza n. 16 del 1978, della giurisprudenza della Corte⁸⁹ e alla luce delle memorie presentate, la Corte procede verso la formulazione del proprio giudizio in merito al quesito referendario in esame. La Corte però ricorda anche il fatto che per la materia in questione sono di particolare importanza i vincoli internazionali⁹⁰ e che la materia è già stata oggetto di iniziative referendarie in passato⁹¹. Come emerge dalla sentenza n. 28 del

⁸⁹ Ex plurimis, sentenze nn. 10/2020; 5/2015; 13/2012; 28, 27, 26, 25, 24/2011; 17, 16, 15/2008).

⁹⁰ Convenzione unica sugli stupefacenti (New York, 1961) ed il relativo Protocollo di emendamento (Ginevra, 1972), ratificati e divenuti esecutivi in Italia con legge n. 412 del 1974. Convenzione sulle sostanze psicotrope (Vienna, 1971) ratificata tramite legge n. 385 del 1981. Convenzione delle NU contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope (Vienna, 1988) ratificata con legge n. 328 del 1990. Decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio sulla “fissazione delle norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti” – la coltivazione della cannabis viene inclusa nelle condotte alle quali gli Stati devono applicare sanzioni penali (25 ottobre 2004) (cit. sentenza n. 51/2022). Direttiva europea 2017/2013 del 15 novembre 2017 modificatrice della decisione 2004/757/GAI – ampliamento area di definizione di “stupefacenti” delle sostanze psicoattive.

⁹¹ Sentenza n. 30 del 1981, *referendum* inammissibile per contrasto con gli obblighi internazionali. Sentenza n. 27 del 1997, *referendum* inammissibile per contrasto con i parametri internazionalmente individuati. Sentenza n. 28 del 1993, *referendum* ammissibile per mancanza di contrasto con i vincoli internazionali (l’iniziativa riguardava il solo uso personale delle sostanze stupefacenti).

1993, e alla luce delle cause di inammissibilità individuate dalla giurisprudenza precedente in materia legate soprattutto agli obblighi internazionali, l'unico spiraglio di ammissibilità sul tema riguarda la destinazione ad uso personale delle sostanze stupefacenti relativamente a «misure riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale»⁹². Infatti, il Comitato promotore nella propria memoria presentata preme su questo fattore, proponendo un'iniziativa volta ad «attenuare la portata sanzionatoria del testo unico n. 309/1990» definendo un ambito circoscritto di incisività della portata abrogativa in questione e, di conseguenza, non andando in contrasto a nessun vincolo internazionale o europeo. Anche se da questo punto di vista (quello della normativa in oggetto) non sembrano presenti ostacoli all'ammissibilità, l'attenzione ed il controllo della Corte deve anche rivolgersi alla formulazione del quesito e alla manipolatività che, come visto in precedenza, è fondamentale per la tutela del diritto dell'elettore ad un voto libero e consapevole. Il ritaglio che i promotori intendono perseguire in riferimento alla depenalizzazione della coltivazione domestica minimale produrrebbe un risultato molto più esteso rispetto al fine da essi previsto andando ad intaccare l'intera sfera della coltivazione di piante da cui produrre sostanze stupefacenti “pesanti” e solo indirettamente la coltivazione della cannabis. Ovviamente questo risvolto va interpretato ai sensi di quanto previsto dagli obblighi internazionali ratificati, con la conseguente violazione di suddetti obblighi e l'impossibilità di procedere con l'ammissibilità del quesito referendario. Questa tesi inoltre è avvalorata dal fatto che anche se si procedesse, ipoteticamente, all'abrogazione referendaria delle parole in seno al quesito sull'art. 73 (comma 1), comunque la questione della rilevanza penale della coltivazione di cannabis rimarrebbe immutata dato l'art. 28 del testo unico stupefacenti. Questa incongruenza tra intento del ritaglio e normativa alimenta quella che la Corte identifica come una «grave contraddittorietà [...] [che] compromette chiarezza e comprensibilità del quesito per l'elettore»⁹³. Lo stesso problema di congruità tra fini dei promotori e normativa è riscontrabile anche per la parte di quesito referendario riguardante la l'abrogazione delle parole “la reclusione da due a sei anni” dell'articolo 73, comma 4: l'intento referendario è quello di eliminare la pena di reclusione (lasciando integra la sanzione pecuniaria) per le «condotte di rilievo penale aventi ad oggetto le

⁹² Sentenza n. 51/2022 su sentenza n. 28/1993.

⁹³ La Corte nella sentenza n. 51 del 2022 rimanda sulla questione alle sentenze nn. 24/2011, 15/2008 e 45/2005.

cosiddette droghe “leggere”, individuate attraverso il rinvio “ai fatti di cui ai commi 1, 2 e 3”», mentre la normativa risultante dall’ipotetico esito positivo del *referendum* in questione permetterebbe comunque l’applicazione delle sanzioni di reclusione e della multa riscontrabili al comma 5 del medesimo articolo. Ovviamente, la “ridondanza” del difetto di chiarezza collegato a quelli di “illogicità” e “manifesta contraddittorietà” porta irrimediabilmente la Corte a giudicare inammissibile il quesito referendario relativo all’*Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope*.

2.5. Le richieste di *referendum* giudicate ammissibili dalla Corte costituzionale. La sentenza n. 56 del 2022, in tema di incandidabilità e di requisiti per la copertura di cariche in organi istituzionali

La quarta sentenza del 2022 è quella relativa al giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo di leggi da parte della Corte costituzionale sull’*Abrogazione del Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi* (sentenza n. 56 del 2022). In questa proposta presentata da 10 Consigli regionali, viene richiesta l’abrogazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, identificato come il Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi (a norma del comma 63 dell’articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190). Anche in questo caso, i promotori presentano una memoria a sostegno dell’ammissibilità del quesito dove essi si soffermano sull’origine dell’incandidabilità, dell’ineleggibilità e dell’incompatibilità: secondo il loro ragionamento, la prima sarebbe «figlia del nostro tempo», mentre le ultime due avrebbero tempi “immemori”. L’attenzione dei promotori poi si sposta sulla giurisprudenza della Corte costituzionale nei casi in cui essa si è pronunciata su norme concernenti l’incandidabilità, nonché sulle criticità emerse in dottrina sul decreto legislativo n. 235 del 2012 («caratterizzato da

previsioni ora troppo pervasive ora troppo scarse»), oltre che sui dubbi riguardo la «non uniformità di regime giuridico tra cariche elettive statali, da un lato, e locali, dall'altro» che, tuttavia, la Corte costituzionale ha già rilevato come «non discriminatoria»⁹⁴. I promotori poi avvalorano la propria posizione in ragione di un *referendum* di carattere non manipolativo, ma “negativo” poiché il quesito «intende abolire l'automatismo, lasciando al giudice la decisione, caso per caso, se comminare, oltre alla sanzione penale, anche la sanzione accessoria dell'interdizione d[a]i pubblici uffici e per quanto tempo»⁹⁵, e soffermandosi sulla «manifesta omogeneità di fondo» e sull'intento di «tornare al regime dell'incandidabilità vigente prima del 2012», precisando però poi la “non reviviscenza” della normativa. Sono gli stessi promotori, nella memoria presentata, a configurare diverse ragioni di ammissibilità del quesito: si tratta di un *referendum* meramente abrogativo senza effetti manipolativi o propositivi, la Costituzione non disciplina o prevede l'istituto dell'incandidabilità (il quale ha una disciplina propria), la normativa oggetto del *referendum* è estranea ai limiti individuati dall'art. 75 Cost., la matrice del quesito è razionalmente unitaria, la disposizione legislativa in esame non è costituzionalmente vincolata o obbligatoria, la normativa in esame non sottostà a vincoli sovranazionali e (l'eventuale) inammissibilità non può discendere dalla legge n. 190 del 2012. La Regione Sardegna ha inoltre presentato un atto d'intervento ad adiuvandum volto a rafforzare la tesi espressa nella memoria, facendo però un'ulteriore ragionamento sulla conformazione dell'ordinamento una volta (ipoteticamente) abrogata la disciplina dell'incandidabilità e di ricoprire cariche elettive e di Governo in seguito a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi: «nessun principio costituzionale potrà dirsi travolto o lesa e il Governo rimarrà libero, ove lo ritenga opportuno, di adottare una nuova legge delega e/o il Parlamento di legiferare in materia».

Nel procedimento verso la formulazione del giudizio, la Corte esamina innanzi tutto il nesso tra l'oggetto del quesito referendario e la legislazione vigente in materia, individuando nel decreto legislativo n. 235 del 2012 l'autonomia della disciplina dell'incandidabilità. Dalla giurisprudenza della Corte emerge anche l'impossibilità di reviviscenza della normativa precedente a quella in abrogazione⁹⁶, fattore richiamato

⁹⁴ Sentenza n. 276 del 2016.

⁹⁵ Presentazione del quesito in Senato il 23 giugno 2021, ripreso nella memoria presentata e trascritto nella sentenza in questione (n. 56/2022).

⁹⁶ La Corte costituzionale in questo contesto richiama i giudizi più recenti: sentenze n. 5 del 2015, n. 12 del 2014, n. 13 del 2012, n. 28 e n. 24 del 2011.

dagli stessi promotori nella memoria, che si porrebbe in contrasto con l'intento stesso dei promotori di sopprimere l'intera normativa sull'incandidabilità. Visto questo punto, la Corte procede con il controllo sui requisiti emersi dall'applicazione logico-sistematica dell'art. 75 Cost. e degli altri parametri individuati dalla Corte stessa nella storia dei suoi giudizi volti alla tutela dell'elettore⁹⁷. Ad avviso della Corte il quesito referendario in questione risulta chiaro, univoco e caratterizzato da una matrice razionalmente unitaria: infatti, il quesito prevedendo l'eliminazione dell'intero testo normativo, non lascia dubbi sulla portata e i fini dell'abrogazione, escludendo la presenza di caratteri manipolativi o propositivi. Per lo stesso motivo, collegato al fatto che la natura del testo normativo in questione è unitaria e non "spezzettata"⁹⁸, sussiste anche il requisito dell'omogeneità. Non vengono rinvenuti collegamenti tra la disciplina sull'incandidabilità con fonti internazionali e nemmeno vincoli di tipo costituzionale: ne sovviene che il decreto legislativo n. 235 del 2012 non è configurabile come costituzionalmente necessario e la disciplina che riguarda le sanzioni penali accessorie in materia non sono in alcun modo intaccate dall'abrogazione.

Dalla somma degli esiti relativi ai vari controlli effettuati dalla Corte sul quesito in seno al controllo di ammissibilità, non emerge alcun elemento che possa ostare all'ammissibilità della richiesta di *referendum*: dunque, la Corte costituzionale dichiara il *referendum* per abrogare il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, ammissibile.

2.6. (segue). La sentenza n. 57 del 2022, in materia di misure cautelari

La quinta sentenza del 2022 in merito al controllo di ammissibilità da parte della Corte costituzionale sul *referendum* abrogativo di leggi (ed atti aventi forza di legge) porta il titolo (dato dall'Ufficio centrale per il *referendum*) di *Limitazione delle misure cautelari: abrogazione dell'ultimo inciso dell'articolo 274, comma 1, lettera c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale*. Il quesito è stato promosso da dieci Consigli regionali, i

⁹⁷ A partire dalla sentenza n. 16 del 1978.

⁹⁸ V. sentenze nn. 12/2014 e 33/1997.

quali hanno presentato anche una memoria attraverso la quale sostengono le ragioni di ammissibilità da essi individuate. L'abrogazione in esame si configura come un'abrogazione di tipo parziale del decreto legislativo 22 settembre 1988, n. 447, limitatamente all'art. 274, comma 1, lettera c), limitatamente alle parole: «o della stessa specie di quello per cui si procede. Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 e successive modificazioni». Attraverso la memoria presentata, nonché illustrata oralmente in sede di camera di consiglio, i promotori sostengono innanzitutto l'estraneità del quesito rispetto ai limiti all'ammissibilità di cui all'art. 75 Cost., secondo comma, oltre che presentare il requisito (individuati dalla Corte nei suoi precedenti giurisprudenziali) di omogeneità e la mancanza di disposizioni c.d. costituzionalmente necessarie o obbligatorie. Infatti, i promotori individuano l'attribuzione della regolamentazione della disciplina riguardo le misure cautelari interamente alla legge (visione confermata dalla sentenza n. 64 del 1970).

Come emerge dalle considerazioni della Corte, parte della normativa oggetto del *referendum* abrogativo in questione è riconducibile alla delimitazione delle «soglie di pena dei delitti oggetto della specifica prognosi di recidiva in vista dell'applicazione delle sole misure cautelari custodiali e, in via di ulteriore specificazione, della custodia cautelare in carcere» (introdotta da art. 3, comma 2, legge 8 agosto 1995, n. 332), successivamente rimodellata con legge 16 aprile 2015, n. 47, cui ne consegue l'assenza di limiti di pena in caso di reiterazione dei delitti per cui sono previste «misure cautelari coercitive non custodiali e per le misure interdittive»⁹⁹, per i quali trovano dunque applicazione le condizioni ordinarie previste dagli artt. 280 e 287 del codice di procedura penale¹⁰⁰. D'altra parte, la disciplina di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), del codice di procedura penale, avendo un fondamento diverso dalle due lettere precedenti, nonché

⁹⁹ Sentenza della Corte costituzionale n. 57 del 2022.

¹⁰⁰ Artt. 280 e 287 del cod. proc. pen.: «le misure cautelari personali, tanto coercitive quanto interdittive, possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni» (sentenza Corte cost. n. 57 del 2022).

perimetrale ad una all’“esigenza di tutela della collettività”¹⁰¹, che pongono i fini della normativa in oggetto in capo ad esigenze poste al di fuori del processo. Stando così le cose, il quesito referendario non presenta in relazione all’oggetto motivi di inammissibilità a detta della Corte, in quanto non sussistono limitazioni di cui all’art. 75 Cost., secondo comma, nemmeno nella loro applicazione ed interpretazione logico-sistematica. La Corte costituzionale precisa anche che non vi sono lacune che riguardano omogeneità, univocità e chiarezza del quesito abrogativo: infatti, la Corte identifica l’abrogazione come un “ritaglio tecnico”, ma tuttavia, essendo interessato un passaggio che a livello contenutistico potremmo definire come “autonomo” (ovvero, l’applicazione da parte del giudice di misure cautelari specifiche in caso di reiterazione dei delitti da parte dell’imputato in fase di indagini), non sussistono motivi di escludibilità dalla sottoposizione a *referendum* del ritaglio in questione. Anche dalla valutazione delle ipotetiche conseguenze all’esito positivo del *referendum* abrogativo, la normativa risultante risulta priva di ostacoli all’applicazione; non vi è nemmeno la percezione di un carattere manipolativo propositivo proveniente dal quesito referendario in questione, non creandosi nessuna *ratio* diversa o nuova rispetto alla precedente. Inoltre, la Corte costituzionale non rinviene alcuna causa di inammissibilità relativa a vincoli costituzionalmente necessari nella disposizione in esame.

La Corte, dunque, dichiara ammissibile il quesito sull’*abrogazione dell’ultimo inciso dell’articolo 274, comma 1, lettera c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale*, data la mancanza di ragioni di inammissibilità precedentemente analizzate.

2.7. (segue). La sentenza n. 58 del 2022, in tema di separazione delle funzioni dei magistrati

La sesta sentenza del 2022 sull’ammissibilità del *referendum* abrogativo di leggi o di atti aventi forza di legge è la n. 58, la quale reca come titolo: «*Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario*».

¹⁰¹ Sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1980, ripresa dal legislatore in legge 16 febbraio 1987, n. 81).

che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati». Più nello specifico, l'abrogazione proposta verte su alcune parole degli artt.:

- a) art. 192, comma 6, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12
- b) art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26
- c) art. 11, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160
- d) art. 13, del decreto legislativo n. 160 del 2006
- e) art. 3, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2009 n. 193, convertito in legge 22 febbraio 2010, n. 24

mentre integralmente solo l'art. 18, comma 3, della legge 4 gennaio 1963, n. 1. La richiesta di *referendum* abrogativo è stata promossa da nove Consigli regionali, i quali hanno anche presentato una memoria volta ad esplicitare le ragioni a sostegno d'ammissibilità del quesito: in ragione della loro rilevazione non vi sarebbero contrasti con i limiti cui all'art. 75 Cost., secondo comma, e con la loro applicazione logico-sistemica. Ad avviso dei promotori, come esposto all'interno della memoria presentata, sarebbero evidenti anche i caratteri di omogeneità, univocità e chiarezza che determinano l'ammissibilità del quesito referendario dal punto di vista della formulazione dello stesso.

La richiesta di *referendum* in esame verte su una materia che già stata oggetto di *referendum* e quindi precedente dichiarata ammissibile: nel 2020, infatti, con la sentenza n. 37, la Corte costituzionale ha valutato l'ammissibilità delle abrogazioni referendarie in merito al passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti e viceversa. Per le disposizioni oggetto del *referendum* del 2022 che corrispondono a quelle del *referendum* 2020, la Corte costituzionale dispone, di conseguenza, l'ammissibilità già in questa prima sede. Successivamente, la Corte procede con la valutazione della presenza o meno di vincoli costituzionali, sentenziando l'assenza di questi poiché l'abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum* non comporterebbe alcuna lesione delle disposizioni costituzionali: l'argomento è già stato in precedenza con la sentenza n. 37 del 2000, dove la Corte ha dato delucidazioni sul rapporto tra magistratura ed ordinamento, precisando nella stessa sentenza che «pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni

giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni». Anche in funzione dei fini e gli obiettivi (desunti dal titolo assegnato dall'UCR e dalle memorie presentate) che i delegati intendono perseguire, ovvero di «rendere irreversibile, attraverso l'abrogazione referendaria, la scelta operata dal magistrato, all'inizio della carriera, circa le funzioni (giudicanti o requirenti) da esercitare»¹⁰², risulta un quesito omogeneo, completo e con matrice unitaria¹⁰³. La Corte, nella sua valutazione, giustifica anche il fatto che le disposizioni oggetto del *referendum* in questione provengano da fonti legislative diverse poiché ciò è dovuto alla frammentarietà della normativa stessa sulla materia in esame: la Corte, in questo caso, va ad analizzare la *eadem ratio* delle disposizioni sottoposte a *referendum* abrogativo, le quali dunque non devono essere disomogenee¹⁰⁴. Proseguendo con il controllo di ammissibilità, la Corte non individua nessun carattere o proposito introduttivo/propositivo attribuibile al quesito referendario in questione, rintracciandovi un aspetto meramente abrogativo; inoltre, la Corte non rinviene nessuna causa di inammissibilità attribuibile all'applicatività della normativa di risulta, per la quale resta ferma la possibilità per il legislatore, in seguito ad un eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo, di «ricostituire la disciplina ad unità ed armonia»¹⁰⁵.

Il quesito referendario riguardo la separazione (irreversibile) delle funzioni dei magistrati, in seguito ai controlli effettuati dalla Corte costituzionale su base costituzionale e giurisprudenziale, è stato giudicato ammissibile.

¹⁰² Sentenza della Corte costituzionale n. 58 del 2022.

¹⁰³ La sentenza Corte cost. n. 58 del 2022, nell'individuare i requisiti riguardanti la formulazione del quesito, individua anche la "struttura binaria", richiamando le sentenze della Corte cost. n. 27 del 2017 e n. 47 del 1991 a tal proposito.

¹⁰⁴ V. sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 2011.

¹⁰⁵ Sentenze della Corte costituzionale n. 58 del 2022 e n. 38 del 1997.

2.8. (segue). La sentenza n. 59 del 2022, in tema di partecipazione dei membri laici alle deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari

La settima sentenza del 2022 è la n. 59: questa riguarda la richiesta di abrogazione avente come titolo «*Partecipazione dei membri laici a tutte le deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari. Abrogazione di norme in materia di composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte*». La normativa interessata dal quesito referendario, promosso da otto Consigli regionali, è costituita dal decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, su «Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della L. 25 luglio 2005, n. 150» (nonché modificazioni successive), ma solo in alcune sue parti: l'abrogazione verte, infatti, solo su alcune parole dell'art. 8, comma 1, e dell'art. 16, comma 1. Anche in occasione di questo giudizio di ammissibilità sul *referendum* abrogativo di leggi, i Consigli promotori hanno presentato una memoria a sostegno dell'ammissibilità del quesito: essi forniscono delucidazioni su quali sono i fini dell'abrogazione in esame, ovvero quello di «eliminare la norma limitativa della competenza dei componenti non togati, consentendo loro di esercitare la totalità delle attribuzioni riconosciute agli organi di cui fanno parte, al pari dei membri togati»¹⁰⁶. I promotori sostengono anche l'estraneità delle disposizioni oggetto della richiesta referendaria rispetto alle limitazioni di cui all'articolo 75 Cost., secondo comma, nonché alle applicazioni logico-sistematiche delle stesse.

La Corte costituzionale, nel giudicare il quesito, ha evidenziato il fatto che l'abrogazione interessa alcuni frammenti degli articoli 8 e 16 del decreto legislativo n. 25 del 2006, i quali si limitano a disciplinare le limitazioni che riguardano la partecipazione dei membri c.d. "laici" (professori universitari ed avvocati) «del Consiglio direttivo, della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle sole discussioni e deliberazioni inerenti all'organizzazione degli uffici, espressamente individuate, rispettivamente, all'art. 7, comma 1, lettera a), e all'art. 15, comma 1, lettere a) d) ed e), del medesimo decreto

¹⁰⁶ Sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 2022.

legislativo». Nel ripercorrere le intenzioni del legislatore in merito alle disposizioni oggetto della richiesta referendaria, la Corte denota la volontà di limitare la partecipazione dei membri “laici” alle delibere in sede dei Consigli, di vigilanza sugli uffici in merito al loro andamento, sul potere di formulare pareri e proposte sull’organizzazione e sul funzionamento degli uffici del giudice di pace¹⁰⁷. La Corte afferma prontamente l’assenza di cause di inammissibilità imputabili all’art. 75 Cost. e alla loro applicazione logico-sistematica; inoltre, la Corte riscontra i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito. Nonostante la frammentarietà dell’abrogazione in esame, la Corte rinviene la stessa ragione di legge tra le disposizioni di cui all’art. 8 e 16 del decreto legislativo n. 25 del 2006, perciò risulta evidente anche la matrice razionalmente unitaria alla base del quesito referendario. Il ritaglio delineato dal quesito, in quanto rappresenta un’abrogazione parziale di legge, non costituisce una causa di inammissibilità, dato che, dall’eventuale esito positivo del *referendum* in esame, la normativa di risulta non va a costituire una “nuova” disciplina diversa ed estranea dalla precedente¹⁰⁸.

Alla luce degli esiti dei vari controlli effettuati dalla Corte costituzionale di cui alla sentenza n. 59 del 2022, essa giudica ammissibile la richiesta referendaria in merito alla «Partecipazione dei membri laici a tutte le deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari. Abrogazione di norme in materia di composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte».

2.9. (*segue*). La sentenza n. 60, in tema di elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore di Magistratura

L’ottava ed ultima sentenza del 2022 da parte della Corte sull’ammissibilità del *referendum* abrogativo di leggi è la n. 60, recante il titolo: «Abrogazione di norme in materia di elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura». I promotori di questo *referendum* abrogativo sono nove Consigli regionali e la normativa da essi impugnata riguarda le *Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio*

¹⁰⁷ *ibidem*

¹⁰⁸ V. sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 1999.

superiore della Magistratura, più specificatamente, l'abrogazione verte sull'art. 25, comma 3, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (nonché ovviamente successive modificazioni ed integrazioni); tuttavia, oggetto dell'abrogazione in esame sono solo alcune parole del comma appena citato, ovvero: «unitamente ad una lista di magistrati presentatori non inferiore a venticinque e non superiore a cinquanta. I magistrati presentatori non possono presentare più di una candidatura in ciascuno dei collegi di cui al comma 2 dell'articolo 23, né possono candidarsi a loro volta». La disposizione oggetto del *referendum* abrogativo, si nota avere, quindi, un aspetto piuttosto tecnico che la Corte costituzionale attribuisce all'area della «[c]onvocazione delle elezioni, uffici elettorali e spoglio delle schede» in questo caso specificatamente relativo ai componenti togati del Consiglio superiore di Magistratura; il comma 3 dell'art. 25 (legge n. 195/1958) in particolare disciplina la presentazione delle candidature, impartendovi condizioni e limiti precisi. I Consigli regionali, per sostenere l'ammissibilità del quesito, hanno presentato una memoria in cui illustrano lo scopo della richiesta referendaria, ovvero di «favorire candidature individuali dei magistrati, al fine di ridurre l'influenza dei gruppi associativi sulla procedura elettorale»; inoltre, essi sostengono la presenza dei requisiti di omogeneità, l'assenza di vincoli costituzionali e l'assenza di caratteristiche propositive nella natura del *referendum* in questione. Un'altra memoria è stata presentata per rilevare la non ostatività del quesito con la disciplina di cui all'art. 75 Cost., secondo comma, ed ai requisiti di univocità e chiarezza.

Nella formazione del suo giudizio, la Corte costituzionale cita la giurisprudenza precedente al 2022 sul tema delle elezioni dei componenti togati del Consiglio superiore di Magistratura, individuando due sentenze in cui la Corte ha giudicato inammissibili le richieste presentate (n. 28 del 1997 e n. 29 del 1987) e diverse sentenze¹⁰⁹ che si concludono, invece, con l'ammissibilità della richiesta referendaria. Dall'analisi della giurisprudenza appena citata emerge l'importanza della auto-applicatività della normativa di risulta, la quale non deve lasciare “vuoti” di sistema sul funzionamento dell'organo in questione di rilievo costituzionale. Successivamente la Corte sostiene la non attribuzione delle disposizioni oggetto della richiesta referendaria alle materie di cui all'art. 75 Cost, comma 2, e a contenuti costituzionalmente necessari o vincolati, per poi sostenere la

¹⁰⁹ Sentenze della Corte costituzionale: n. 10 del 2020, n. 13 del 2012, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999, n. 28 e n. 26 del 1997, n. 10 e n. 5 del 1995, n. 33 e n. 32 del 1993, n. 47 del 1991 e n. 29 del 1987.

presenza di una struttura binaria nel quesito, nonché la sussistenza dei requisiti di omogeneità, semplicità e chiarezza. Secondo la Corte costituzionale, anche la *ratio legis* non sarebbe in alcun modo intaccata dall'eventuale esito positivo del *referendum*; dunque, non sussistono ragioni per dichiarare inammissibile la richiesta, la quale quindi viene giudicata ammissibile.

2.10. Un resoconto del 2022

I giudizi di ammissibilità sulle richieste di *referendum* abrogativi di leggi emessi nel corso del 2022 da parte della Corte costituzionale presentano, alla luce delle analisi svolta nei due paragrafi precedenti, focalizzazioni di controllo diverse tra loro, tali per cui l'organo imputato si è soffermato, nel suo controllo, più su alcuni (possibili) pregiudizi all'ammissibilità rispetto ad altri. I vari quesiti referendari vengono sottoposti al controllo della Corte solitamente partendo dalla verifica relativa al riscontro o meno della corrispondenza tra la materia (di legge) interessata dalla proposta referendaria e le limitazioni di cui all'articolo 75 Cost., secondo comma. A partire dai limiti esplicitati all'articolo appena citato, infatti, si diramano le ulteriori cause di inammissibilità individuate nel susseguirsi di giudizi che formano la giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema del controllo di ammissibilità sulle richieste referendarie che vanno dal 1953 (anno in cui le è stato attribuito il compito per mezzo della legge costituzionale n. 1) ai giorni nostri. Buona parte delle cause di inammissibilità individuate dalla Corte tramite l'applicazione logico-sistematica dei limiti di cui all'art. 75 Cost. sono stati fissati grazie alla "sentenza quadro" n. 16 del 1978, infatti, questa sentenza viene citata nei giudizi successivi nella disamina delle caratteristiche del quesito così come questo giunge dal "giudizio di procedibilità" dell'Ufficio centrale per il *referendum*. L'estraneità dei quesiti ad ogni possibile causa di inammissibilità, ovviamente, si traduce con un giudizio di ammissibilità: nei casi specifici visti nel 2022 in cui ciò si è verificato, ovvero con le sentenze nn. 56, 57, 58, 59 e 60 del 2022, vediamo come la Corte passi al vaglio delle limitazioni all'ammissibilità del *referendum* la base normativa del quesito, la portata dell'abrogazione in questione, nonché la valutazione dei fini della stessa. Nei giudizi appena nominati, infatti, sono esplicitati i requisiti centrati dai rispettivi quesiti,

ovvero: i limiti di cui all'art. 75 Cost. e la loro applicazione logico-sistematica, i requisiti di chiarezza, univocità, omogeneità, matrice razionalmente unitaria e l'assenza di legami con norme costituzionalmente necessarie o vincolanti. Particolarmente interessanti sono le spiegazioni che la Corte costituzionale dà in questi giudizi¹¹⁰ riguardo alla non-manipolatività, alla non-propositività del quesito e all'attenzione verso la normativa di risulta. Le abrogazioni parziali e, soprattutto, la tecnica del "ritaglio" volti ad abrogare specifici periodi, se non addirittura singole parole delle disposizioni, necessitano di un'analisi non poco facile nel campo della normativa oggetto del *referendum* e di quella che ne risulta dall'eventuale abrogazione. Centrale in questa analisi diventa l'intenzione del legislatore, ovvero la *ratio legis*, che non deve essere intaccata in modo tale da "creare" una nuova disciplina diversa per *ratio* da quella precedente l'abrogazione. Questo controllo si fa particolarmente complesso quando in esame vi sono quesiti che prevedono ritagli piuttosto frammentari, ovvero quando le disposizioni oggetto della richiesta referendaria sono tante e provenienti da più fonti: è il caso della sentenza n. 58 del 2022, dove la Corte sottolinea in questi casi l'importanza della presenza di una *eadem ratio* tra le disposizioni in oggetto del quesito referendario frammentario. Nel caso, invece, di abrogazioni più importanti, come quelle totali o parziali, l'attenzione del controllo si concentra di più sull'autoapplicatività della normativa risultante dall'abrogazione (come nei casi delle sentenze nn. 56 e 60 del 2022), infatti, da un grosso "taglio" di legislazione possono scaturire lacune e vuoti legislativi che non garantiscono il corretto e continuo funzionamento di organi o principi costituzionalmente previsti o necessari. La giurisprudenza, pur non sempre chiara e lineare in tema di ammissibilità referendaria, non è priva però di delucidazioni o interpretazioni date dalla Corte costituzionale sulle cause di inammissibilità e le loro applicazioni generali oltre che specifiche per quesito, infatti spesso si ritrova a correggere le interpretazioni che i promotori/delegati esprimono attraverso le memorie presentate a sostegno dell'ammissibilità del quesito da essi promosso: emblematico, del 2022, è il caso della sentenza n. 56/2022 che, nonostante si concluda con un giudizio di ammissibilità, vede la Corte affermare contro i delegati l'impossibilità di raggiungere i fini che essi si prefigurano, ovvero la reviviscenza della normativa precedente a quella in abrogazione, infatti, questa si porrebbe in contrasto con

¹¹⁰ Sempre riferito a nn. 56, 57, 58, 59 e 60 del 2022.

il fine meramente abrogativo che mira a sopprimere definitivamente la disciplina in esame (in questo caso si trattava della disciplina sull'incandidabilità).

Per quanto riguarda le sentenze del 2022 che si sono concluse con un giudizio di inammissibilità, ovvero le nn. 49, 50 e 51, i parametri utilizzati sui controlli effettuati dalla Corte costituzionale sul giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie, sono sempre gli stessi visti precedentemente. Le richieste referendarie interessate da queste sentenze sono accumulate dall'utilizzo della tecnica del ritaglio e dall'essere carenti di chiarezza, che già da sola sarebbe ragione di inammissibilità. Le ragioni di inammissibilità enunciate dalla Corte in seno alle sentenze appena menzionate sono le più disparate: la maggior parte deriva dall'applicazione logico-sistematica dei limiti di cui al secondo comma dell'art. 75 Cost., nonché da quelli fissati con la sentenza quadro n. 16 del 1978. Ad esempio, la sentenza n. 51/2022 vede una ragione di inammissibilità nelle conseguenze che il ritaglio in questo caso provoca che sono molto più ampie rispetto a quelle auspiccate dai promotori, per cui ciò si trasformerebbe in una violazione degli obblighi internazionali; oppure il caso della sentenza n. 49/2022 che vede una causa di inammissibilità del quesito referendario nel carattere manipolativo del ritaglio che si va applicando, il quale darebbe vita ad una "disciplina giuridica nuova", tradendo la natura meramente abrogativa dell'istituto referendario abrogativo. Come abbiamo visto, analizzando le singole sentenze, le cause di inammissibilità che contraddistinguono le diverse richieste referendarie sono spesso più di una e collegate tra loro in maniera consequenziale. Questo è il caso della sentenza n. 49/2022 dove dall'individuazione del carattere manipolativo-creativo si passa all'"ipotesi espansiva" dei promotori, la quale rende il quesito poco chiaro e ambiguo, ambiguità che si ripercuotono sulla legislazione che segue l'abrogazione, la quale sarebbe caratterizzata da profonde contraddizioni. Un altro caso, tra quelli visti precedentemente, è costituito dalla sentenza n. 51/2022, dove viene riscontrata "grave contraddittorietà" nel quesito dovuta alla permanenza nell'ordinamento (nonostante l'abrogazione) della rilevanza penale della disciplina che si vuole abrogare, che di fatto rende la richiesta abrogativa "illogica" sfociando nella mancanza di chiarezza e comprensibilità per l'elettore. Più singolare è invece [a mio parere] la sentenza n. 50/2022, nella quale la Corte costituzionale si ritrova a dover ribadire il suo disinteresse nei confronti dei fini che spingono i promotori a presentare la richiesta referendaria ma, nonostante ciò, esprime comunque il proprio dissenso nei

confronti delle deduzioni che essi hanno inserito nella memoria presentata a sostegno dell'ammissibilità, spiegando il proprio punto di vista. La Corte in questo caso (si parla del diritto alla vita) enuncia l'elemento che impossibilita la richiesta referendaria a procedere è la necessità di una "tutela minima" del diritto alla vita (implicitamente riconosciuto all'interno dell'art. 2 Cost.), perciò le norme del Codice penale ad esso collegate non possono essere «puramente e semplicemente abrogate» a favore della libertà di autodeterminazione individuale. Rimangono dunque centrali nei giudizi della Corte la garanzia della tutela del diritto di voto libero e consapevole dell'elettore e l'applicatività della normativa di risulta, collegati a loro volta ai requisiti di omogeneità e chiarezza e alla non reviviscenza della normativa precedente l'abrogazione.

I procedimenti (e le relative sentenze) seguiti dalle richieste referendarie del 2022 su "sostanze stupefacenti e psicotrope" e "omicidio del consenziente"¹¹¹ sono quelle che hanno destato maggiore attenzione e discussione non solo in dottrina, ma anche nei discorsi di attualità. Queste due sembrano essere le materie che più hanno interessato il dibattito di studiosi e soprattutto dell'opinione pubblica prima e dopo la pronuncia della Corte costituzionale sull'ammissibilità: in particolare, la sentenza n. 50/2022 vede il rifiuto da parte della Corte di "leggere" la normativa in un'ottica che più si addice alle recenti dinamiche legislative e giurisprudenziali sul tema, finendo per portare il dibattito e la decisione sul carattere assoluto della decisione, il c.d. "tutto o niente", che conduce ad *loop* di scontro tra principi (in questo caso tra "vita" e "autodeterminazione"). Nel caso invece del tema sulle sostanze stupefacenti il dibattito è maggiormente legato ai "luoghi comuni" sulle "droghe leggere" che caratterizzano le discussioni a livello generale piuttosto che scientifico, probabilmente ciò è dovuto all'evidente mal-confezionamento della richiesta referendaria¹¹².

¹¹¹ Rispettivamente sentenze nn. 51/2022, 50/2022 e 56/2022.

¹¹² Bascherini G., *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2022.

CONCLUSIONI

L'evoluzione dell'istituto referendario non è stata semplice e lineare sin dal suo principio: l'immissione di un elemento di democrazia diretta all'interno di un sistema rappresentativo che, nel caso del *referendum* abrogativo di leggi, funge da "correttivo popolare" delle scelte del legislatore, non è stato da subito visto di buon occhio. Questa diffidenza ha impattato non poco nell'attuazione dello strumento stesso, determinando un grosso ritardo nella formulazione legislativa della sua disciplina. Il giudizio di ammissibilità viene affidato alla Corte costituzionale solo nel 1953 con la legge costituzionale n. 1, ma la disciplina della materia viene redatta solo nel 1970 con la legge n. 352. L'atteggiamento diffidente delle maggioranze di quel tempo non ha solo determinato un profondo vuoto legislativo per decenni, ma anche l'impossibilità per gli elettori di esercitare lo strumento referendario. Dopo il 1970 prende piede l'utilizzo del *referendum* abrogativo e conseguenzialmente la Corte costituzionale comincia ad emettere i primi giudizi di ammissibilità e di inammissibilità. In principio, gli unici limiti all'ammissibilità del *referendum* abrogativo erano quelli individuati dalla Costituzione all'art. 75, comma 2: non possono essere intaccate dal *referendum* abrogativo le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Tuttavia, il sempre maggiore ricorso allo strumento referendario e, necessariamente, i maggiori giudizi di fronte alla Corte costituzionale, hanno contribuito alla formazione di una giurisprudenza ricca e articolata che viene integrata tutt'ora. Questa giurisprudenza legata al giudizio di ammissibilità è stata però teatro di incertezze, dubbi e incoerenze: ciò è dovuto ai vuoti lasciati, ancora una volta, dalla legislazione cui la Corte costituzionale ha dovuto sopperire autonomamente individuando "nuovi" limiti all'ammissibilità a partire da quelli previsti dalla Costituzione. Per il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativi, l'attenzione per la disciplina [potremmo dire] si è via via spostata dalla legislazione alla giurisprudenza, in quanto tutt'ora manca un atto legislativo in grado di fare il punto su questo tipo di controllo. L'"autogestione" della Corte ha portato dunque all'individuazione di limiti ulteriori, tra i quali alcuni ancora in fase di definizione poiché (come già accennato) la giurisprudenza nel motivare la propria decisione non risulta sempre lineare e definitiva ripercorrendone

l'evoluzione. Una parvenza di prima "perimetrazione" giurisprudenziale delle cause di inammissibilità (ulteriori a quelle esplicitate dall'art. 75, comma 2), sino a quel momento individuate dalla Corte nel corso dell'esercizio del suo controllo, è costituita dalla "sentenza quadro" n. 16 del 1978. Tuttavia, quello del giudizio dell'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo di leggi non è un controllo "statico", bensì "dinamico", poiché in continua evoluzione: questa evoluzione, non è soltanto dovuta alle diverse materie legislative che la Corte deve vagliare, ma anche al mutamento dei rapporti tra promotori/delegati ed organi coinvolti (UCR e Corte costituzionale stessa), l'interlocuzione tra gli elettori e i promotori e tra Corte ed elettori. Le ulteriori cause di inammissibilità individuate dalla Corte nei suoi giudizi, secondo l'analisi di cui ai capitoli precedenti, sono riconducibili all'applicazione logico-sistematica dei limiti costituzionali (come si afferma nella sentenza n. 16/1978) implementati da limitazioni provenienti dal controllo sull'oggetto della richiesta e la formulazione del quesito referendario. Queste limitazioni sono divenute delle vere e proprie cause di inammissibilità che stroncano la strada alla richiesta referendaria, il problema sta nel definire una volta per tutte quali siano questi requisiti, nel senso di come questi si configurino a livello caratteristico. Questo compito non è per nulla facile se si va ad analizzare ogni giudizio della Corte costituzionale sull'ammissibilità delle richieste referendarie, poiché si notano numerose e diverse sfumature persino di quegli stessi requisiti "fissati" dalla sentenza quadro n. 16/1978. Infatti, anche semplicemente confrontando le sentenze relative all'ultima tornata referendaria, tra le quali alcune di ammissibilità ed altre di inammissibilità, sono evidenti i confini labili dei concetti di manipolatività e di omogeneità quando si tratti di abrogazioni c.d. di "ritaglio" delle disposizioni oggetto del *referendum*; più si estende questa comparazione a ritroso nella giurisprudenza più appaiono evidenti le contraddizioni e gli sconfinamenti della Corte costituzionale su quei parametri fissati da lei stessa. Queste vicissitudini alimentano i timori e l'insoddisfazione degli studiosi e di chi da anni sostiene la necessità di un ammodernamento e una riforma del giudizio di ammissibilità (almeno per la parte riguardante i requisiti legati ad oggetto e forma del quesito) se non addirittura una riforma dell'istituto referendario stesso, il quale da "popolare" come era stato concepito in principio è diventato sempre più appannaggio dell'iniziativa regionale, utilizzato molto spesso a livello tecnico e settoriale per incidere laddove vi siano insoddisfazioni legislative da parte dei Consigli regionali promotori. A

questo proposito è doveroso notare che, come si denota da numerose memorie presentate da delegati/promotori, da un atteggiamento meramente abrogativo volto a, per così dire, “correggere” popolarmente la legislazione, si è andati verso una maggiore attenzione alle lacune lasciate dal legislatore, con il pericolo però di ricadere nei vizi di manipolatività legata alla propositività e la creazione di una “nuova” disciplina estranea alla *ratio legis* vigente. Alcuni autori si sono espressi “ammonendo” la Corte costituzionale per una mancanza di “fiducia” «nei confronti delle potenzialità insite nel referendum a fungere da stimolo ad un legislatore inerte»¹¹³; questa fiducia potrebbe essere sostenuta dal fatto che in passato è capitato che, in seguito ad alcuni giudizio di ammissibilità, il legislatore sia intervenuto a modificare la legge in questione prima della celebrazione del *referendum*, facendolo ovviamente decadere, ottenendo comunque gli effetti auspicati dai promotori. Ma la valutazione delle “potenzialità” del *referendum* abrogativo come volano per l’intervento legislativo è effettivamente attribuibile alla competenza della Corte costituzionale o si rischia uno sconfinamento del potere di controllo affidatole dovuto alla discrezionalità che il giudizio potrebbe assumere? Questi rischi legati allo “sconfinamento” o all’attribuzione di competenze non previste sono evidenti anche quando si parla del controllo sulla normativa risultante dall’abrogazione referendaria: la Corte costituzionale, infatti, nei suoi giudizi di ammissibilità, nonostante ricordi quasi in ogni pronuncia la sua mancanza di competenza in merito al giudizio di costituzionalità anticipato, essa sembra smentirsi da sola ogni qualvolta si presenti una normativa di risulta non in grado di autosostenersi all’interno dell’ordinamento¹¹⁴. Altre problematiche, che potremmo definire “croniche”, rinvenibili nella storia giurisprudenziale della Corte costituzionale (in ambito di giudizio di ammissibilità) sono legate alle definizioni e ai concetti “nuovi” che lei stessa dà in sede di giudizio: ne sono un esempio le c.d. norme costituzionalmente necessarie e le norme costituzionalmente vincolanti, due concetti nati come separati che hanno finito col fondersi e scolorirsi, poiché la Corte tende in giudizio a “scivolare” da l’uno all’altro concetto senza un apparente distinzione formale¹¹⁵. Sulla stessa frequenza, anche il concetto di

¹¹³ Bascherini G., *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2022.

¹¹⁴ Si v. M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 523, per il quale, nel 1978, la Corte «non seppe e non volle ridisegnare il giudizio di ammissibilità come un giudizio di costituzionalità anticipato».

¹¹⁵ Sulle diverse ricostruzioni dei criteri, v. ad es. sentenze nn. 49, 50 e 56 del 2022.

“manipolatività” sembra essere mutato nel suo significato, passando da un’accezione prevalentemente negativa ad un atteggiamento di accoglimento (in alcuni casi)¹¹⁶. La cronicità di queste difficoltà di definizione, inquadramento e applicazione, ovviamente, non può portare ad un sistema sicuro e funzionante: la continua ridefinizione delle cause di inammissibilità, applicate ogni volta in modo diverso, rende costantemente incerto l’esito del processo di ammissibilità, poiché privo di un inquadramento definitivo. Sempre più evidente è quindi la necessità di una riforma del sindacato di ammissibilità, non solo utile al giudizio della Corte costituzionale, ma anche per coloro che propongono e promuovono un *referendum* abrogativo, poiché questi sono costretti a prendere in considerazione non solo la legge da sottoporre a *referendum*, ma anche tutte le possibili conseguenze dell’abrogazione nell’ordinamento. Queste conseguenze risultano difficilmente individuabili a priori se i giudizi dell’organo addetto sono contraddittori e non lineari tra loro. La riforma auspicata dovrebbe forse toccare anche più in generale lo strumento del *referendum* abrogativo in generale, non solo da un punto di vista tecnico, ma anche “sociologico”: appare ben visibile anche dall’esame dell’ultima tornata referendaria come il corpo elettorale sia sempre più riluttante a partecipare al voto referendario; infatti, il *quorum* di partecipazione ai *referendum* del 2022 è al minimo storico (intorno al 20,92%). Ovviamente, il mancato raggiungimento del *quorum* necessario alla validità del *referendum*, si traduce nell’invalidità del risultato e in una “sconfitta” per i promotori, in primo luogo, ma anche in una sconfitta per l’istituto di democrazia diretta stesso. Infatti, il comportamento degli elettori alle urne la dice lunga su quale sia il sentimento prevalente nei confronti dell’istituto referendario: le strumentalizzazioni partitiche prima, la perdita di fiducia nell’istituto unito all’apparente scarso impegno dei promotori nella sollecitazione e nell’informazione verso l’elettorato poi, hanno determinato il degradamento della visione del *referendum* da “correttivo legislativo” a uno “strumento farsa”¹¹⁷. Il degradamento percettivo dello strumento referendario è perfettamente visibile in tutte le tornate referendarie successive agli anni ’90, determinando numerosi “binari morti” per le richieste referendarie presentate in questi anni. Sono stati introdotti, negli ultimi anni, elementi di innovazione volti all’inclusione dell’elettorato e ad una maggiore partecipazione dello stesso grazie agli

¹¹⁶ V. ad esempio sentenze nn. 49 e 59 del 2022.

¹¹⁷ Appellativo dato da Bascherini G. in *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2022.

strumenti tecnologici: tra questi ritroviamo, ad esempio la raccolta telematica delle firme necessarie per la proposta referendaria, ma anche strategie comunicative attuate dalle istituzioni della Repubblica. Tra queste strategie individuiamo, nel caso specifico della Corte costituzionale, una maggiore “apertura” attraverso piattaforme social (come, ad esempio, il profilo Instagram della Corte costituzionale) e l’organizzazione di conferenze stampa. Ancora una volta, la tornata referendaria del 2022 ha visto protagonista questa nuova strategia comunicativa dove l’11 febbraio 2022 è stato pubblicato un *post* sul profilo Instagram della Corte costituzionale che citava il saluto del Presidente Giuliano Amato agli assistenti di studio, e riguardo al giudizio di ammissibilità delle richieste di quell’anno (che si sarebbe tenuto nei giorni immediatamente successivi), il Presidente invitava a «non cercare ad ogni costo il pelo nell’uovo per buttarli nel cestino» e a «impegnarci al massimo per consentire, il più possibile, il voto popolare» andando a verificare «se ci sono ragionevoli argomenti per dichiarare ammissibili *referendum* che pure hanno qualche difetto». Questa affermazione è riconducibile [a mio parere] al dibattito sulle “potenzialità” del *referendum* come stimolo contro l’inerzia del legislatore, nonché ai relativi dubbi sull’effettiva competenza della Corte costituzionale laddove si riscontri un *horror vacui* legislativo. Anche nella conferenza stampa che ha seguito i primi giudizi in tema di omicidio del consenziente, incandidabilità, misure cautelari, separazione delle funzioni dei magistrati e l’elezione dei membri togati del CSM, indetta il 16 febbraio 2022, il Presidente Amato «ha fatto riferimento a una varietà di soggetti e di temi, alimentando un “surplus argomentativo” e anticipando approcci e orientamenti che hanno poi trovato conferma nelle pronunce, ma che erano rivolti prevalentemente al di fuori del Palazzo della Consulta: ai promotori e, prima ancora, al legislatore ed alla sua (in)azione di riforma sulle materie interessate dai diversi *referendum*»¹¹⁸. Questa modalità di comunicazione e apertura però, per certi versi, possono tradursi, a detta di alcuni studiosi (Bascherini G.) in una “irritualità” del procedimento di controllo della Corte costituzionale sulle richieste di *referendum* abrogativo. L’irritualità, a sua volta, se da una parte potrebbe essere recepita come un avvicinamento ai promotori e al corpo elettorale, dall’altra parte potrebbe costituire un ulteriore elemento di degradamento da un punto di vista istituzionale. L’apertura all’ascolto della società civile può costituire un punto di

¹¹⁸ Bascherini G., *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2022.

svolta per il giudizio di ammissibilità, ma allo stesso tempo alimenta i timori legati ad una perdita di orientamento da parte della Corte costituzionale rispetto alle competenze affidate: ascoltare la società civile vuol dire entrare nelle reti dell'opinione pubblica con un possibile "sovraccarico" di informazione e perdita di istituzionalità della Corte, associabili ad una perdita di autonomia e indipendenza dell'organo stesso.

I temi che alimentano il dubbio e i timori per le lacune legislative in campo di ammissibilità, come abbiamo visto, sono molti e diversi tra loro; con il passare del tempo e la mancanza di un intervento legislativo, la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità delle richieste referendarie abrogative si sta facendo sempre più intricata e rischia di sconfinare in altri tipi di giudizio non previsti dalle leggi che le hanno affidato la competenza. I criteri e i limiti nuovi che la Corte ha elaborato in giurisprudenza sono frutto di un percorso non lineare e contraddittorio; dunque, quegli stessi limiti non possono che presentare le stesse caratteristiche delle basi su cui si fondano. È sempre più necessario, dunque, conciliare il "vecchio" e il "nuovo" della disciplina, per restituire alla Corte un giudizio serio e competente, ai promotori di contare su uno strumento affidabile e agli elettori di esercitare il proprio diritto tutelato ad un voto libero e consapevole. L'unica strada percorribile per restituire dignità e senso al giudizio di ammissibilità e, più in generale, all'istituto referendario, sembra essere quella riformatrice.

BIBLIOGRAFIA

Cassetti Luisa, *Vitalità e prospettive del referendum abrogativo. Appunti per una riflessione a partire dai quesiti in materia di magistratura*, in www.federalismi.it, 2022.

Orlando Giancarlo, *Il ruolo dei componenti laici nei consigli giudiziari: possibili scenari alla luce dell'ammissibilità del Referendum*, in www.gruppodipisa.it, 2022.

Biondi Francesca, *Procedimenti referendari pendenti ed esercizio dell'attività legislativa parlamentare: l'"uso" dell'iniziativa regionale*, in www.federalismi.it, 2022.

Giupponi Tommaso Francesco, *I referendum, la Corte e il sistema politico. Riflessioni a partire dai quesiti sulla giustizia*, in www.federalismi.it, 2022.

Adami Pietro, *Referendum e ruolo della Corte costituzionale*, in www.questionegiustizia.it, 2022.

Alberti Anna, *L'omicidio del consenziente come norma a contenuto costituzionalmente vincolato o a contenuto necessario/obbligatorio? Brevi note alla sent. n. 50 del 2022*, in www.federalismi.it, 2022.

Benato Maurizio, d'Avack Lorenzo, Lenzi Donata, *A proposito della sentenza n. 50 del 2022*, in www.biodiritto.org, 2022.

Bertolini Francesco, *il principio personalista nelle situazioni di fine vita*, in www.federalismi.it, 2022.

Borsellino Patrizia, D'Amico Marilisa, Orsi Luciano, Palazzani Laura, *A proposito della sentenza n. 50 del 2022*, in www.biodiritto.org, 2022.

Botto Matilde, Lalli Chiara, Piccinni Mariassunta, Ruggeri Antonio, Zagrebelsky Vladimiro, Zamperetti Nereo, *A proposito della sentenza n. 50 del 2022*, in www.biodiritto.org, 2022.

Busatta Lucia, *"Se questo è un uomo" e il cantiere senza sosta del biodiritto*, in www.biodiritto.org, 2022.

Camaiani Alessandra, *"Il fine non giustifica i mezzi": la Corte costituzionale frena gli entusiasmi referendari sul fine vita, ma salva l'ordinamento da un grave vuoto sanzionatorio*, in www.giurcost.it, 2022.

Caramaschi Omar, *Diritto alla vita e diritto all'autodeterminazione: un diverso bilanciamento è possibile? (a margine di Corte cost., sent. n. 50/2022)*, in www.giurcost.org, 2022.

D'Andrea Roberto, *Inammissibile il quesito sull'omicidio del consenziente: tutela minima della vita o conferma del dovere di vivere?*, in www.sistemapenale.it, 2022.

Ladu Marco, *'Duobus litigantibus, tertius... perit'! Il "referendum eutanasia legale" e la disponibilità della vita umana nel quadro costituzionale: la preminenza e decisività del principio personalista*, in www.giurisprudenzapenale.com, 2022.

Liberali Benedetta, Puggiotto Andrea, Adamo Ugo, *A proposito della sentenza n. 50 del 2022*, in www.biodiritto.it, 2022.

Luccioli Gabriella, *Le ragioni di un'inammissibilità. Il grande equivoco dell'eutanasia*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.

Penasa Simone, *Una disposizione costituzionalmente necessaria ma un bilanciamento non costituzionalmente vincolato? Prime note alla sentenza n. 50 del 2022 della Corte costituzionale*, in www.diritticomparati.it, 2022.

Puggiotto Andrea, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, in www.rivistaaic.it, 2022.

Razzano Giovanna, *La proposta di legge sulle "Disposizioni in materia di morte volontaria medicalmente assistita": una valutazione nella prospettiva costituzionale anche alla luce della sent. n. 50/2022*, in www.federalismi.it, 2022.

Ruggeri Antonio, *Autodeterminazione versus vita, a proposito della disciplina penale dell'omicidio del consenziente e della sua giusta sottrazione ad abrogazione popolare parziale (traendo spunto da Corte cost. n. 50 del 2022)*, in www.dirittifondamentali.it, 2022.

Santulli Francesco Alberto, *«Quando il mio ultimo giorno verrà»: brevi riflessioni a margine di Corte cost. n. 50/2022 in materia di omicidio del consenziente*, in www.giurcost.org, 2022.

Taverriti Sara Bianca, *Ragioni e spazi del 'favor' per la democrazia diretta in materia penale. Note a margine del referendum sull'art. 579 c.p.*, in www.giurisprudenzapenale.com, 2022

Trozzi Simonetta, *Aspetti de iure condito e prospettive de iure condendo in materia di fine vita. La Consulta si pronuncia per l'inammissibilità del referendum sull'art. 579 c.p.*, in www.dirittifondamentali.it, 2022.

Vasino Giulia, *La "tutela minima" in materia di "fin vita" ancora una volta di fronte alla Corte costituzionale: un potenziale contrasto tra "vie di normazione"?*, in www.giurisprudenzapenale.com, 2022.

Vescio di Martirano Valentino Vincenzo Giulio, *L'alleanza esistenziale e l'autodeterminazione quali controlimiti al valore della vita*, in www.federalismi.it, 2022.

Bascherini Gianluca, *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in www.costituzionalismo.it, 2022.

Dal Canto Francesco, *La sent. N. 49/2022 sulla responsabilità civile dei magistrati e la lenta deriva del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in www.federalismi.it, 2022.

Serio Mario, *Osservazioni essenziali sulla dichiarata inammissibilità della proposta referendaria in materia di responsabilità civile dei magistrati*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.

Ruggeri Antonio, Spadaro Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022.

Garzone Francesco Paolo, Iacobelli Iacopo, *Eutanasia legale. Riflessioni giuridiche sulla tutela penale del diritto alla vita ed il quesito referendario parzialmente abrogativo dell'art. 579 cod. pen.*, per *Rivista Penale*, num. 11, pag. 927, 2021.

Malfatti Elena, Panizza Saulle, Romboli Roberto, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

(a cura di) Romboli Roberto, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020.

Celotto Alfonso, *La Corte costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2018.

Falcon Giandomenico, *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2017.

Pertici Andrea, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2010.

Cerri Augusto, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

Luciani Massimo, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005.

Rescigno Francesca, *Le "funzioni costituzionali" delle regioni fra previsione ed attuazione*, Giappichelli, Torino, 2001.

Chimenti Anna, *Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Roma, 1999

Zagrebelsky Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988.

LEGISLAZIONE CONSULTATA

Legge n. 108 del 2021

D.l. n. 138 del 2011, conv. in legge n. 148 del 2011

Legge n. 241 del 2006

Legge costituzionale n. 3 del 2001

N.I. dalla Corte costituzionale, con deliberazione 7 luglio 1987

D. l. n. 264 del 1975, conv. con legge n. 351 del 1975

Legge 25 maggio 1970, n. 352

Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, artt. 4, 58, 59, 60, 68, 76 e 61

Legge n. 87 del 1953

Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1

Costituzione, art. 138

Costituzione, art. 137

Costituzione, art. 136

Costituzione, art. 134

Costituzione, art. 104

Costituzione, art. 79

Costituzione, art. 75

Costituzione, art. 48

Costituzione, art. 1

GIURISPRUDENZA CONSULTATA

Sentenza Corte costituzionale n. 60 del 2022
Sentenza Corte costituzionale n. 59 del 2022
Sentenza Corte costituzionale n. 58 del 2022
Sentenza Corte costituzionale n. 57 del 2022
Sentenza Corte costituzionale n. 56 del 2022
Sentenza Corte costituzionale n. 50 del 2022
Sentenza Corte costituzionale n. 49 del 2022
Sentenza Corte costituzionale n. 10 del 2020
Sentenza Corte costituzionale n. 229 del 2018
Sentenza Corte costituzionale n. 27 del 2017
Sentenza Corte costituzionale n. 26 del 2017
Sentenza Corte costituzionale n. 6 del 2015
Sentenza Corte costituzionale n. 12 del 2014
Sentenza Corte costituzionale n. 199 del 2012
Sentenza Corte costituzionale n. 13 del 2012
Sentenza Corte costituzionale n. 17 del 2008
Sentenza Corte costituzionale n. 16 del 2008
Sentenza Corte costituzionale n. 15 del 2008
Sentenza Corte costituzionale n. 45 del 2005
Sentenza Corte costituzionale n. 25 del 2004
Sentenza Corte costituzionale n. 45 del 2003
Sentenza Corte costituzionale n. 42 del 2003
Sentenza Corte costituzionale n. 51 del 2000
Sentenza Corte costituzionale n. 46 del 2000
Sentenza Corte costituzionale n. 37 del 2000
Sentenza Corte costituzionale n. 34 del 2000
Sentenza Corte costituzionale n. 33 del 2000

Sentenza Corte costituzionale n. 31 del 2000
Sentenza Corte costituzionale n. 457 del 1999
Sentenza Corte costituzionale n. 13 del 1999
Sentenza Corte costituzionale n. 42 del 1997
Sentenza Corte costituzionale n. 40 del 1997
Sentenza Corte costituzionale n. 38 del 1997
Sentenza Corte costituzionale n. 36 del 1997
Sentenza Corte costituzionale n. 28 del 1997
Sentenza Corte costituzionale n. 27 del 1997
Sentenza Corte costituzionale n. 26 del 1997
Sentenza Corte costituzionale n. 21 del 1997
Sentenza Corte costituzionale n. 10 del 1995
Sentenza Corte costituzionale n. 5 del 1995
Sentenza Corte costituzionale n. 2 del 1994
Sentenza Corte costituzionale n. 33 del 1993
Sentenza Corte costituzionale n. 32 del 1993
Sentenza Corte costituzionale n. 29 del 1993
Sentenza Corte costituzionale n. 47 del 1991
Sentenza Corte costituzionale n. 27 del 1991
Sentenza Corte costituzionale n. 64 del 1990
Sentenza Corte costituzionale n. 63 del 1990
Sentenza Corte costituzionale n. 29 del 1987
Sentenza Corte costituzionale n. 26 del 1987
Sentenza Corte costituzionale n. 35 del 1985
Sentenza Corte costituzionale n. 29 del 1981
Sentenza Corte costituzionale n. 28 del 1981
Sentenza Corte costituzionale n. 27 del 1981
Sentenza Corte costituzionale n. 68 del 1978
Sentenza Corte costituzionale n. 16 del 1978

Sentenza Corte costituzionale n. 251 del 1975

Sentenza Corte costituzionale n. 10 del 1972

Sentenza Corte costituzionale n. 1 del 1972

SITOGRAFIA

www.biodiritto.org (per consulto note a sentenza)
www.blog.ilcaso.it (per consulto note a sentenza)
www.cortecostituzionale.it (per consulto della giurisprudenza della Corte costituzionale)
www.costituzionalismo.it (per consulto note a sentenza)
www.diritticomparati.it (per consulto note a sentenza)
www.dirittifondamentali.it (per consulto note a sentenza)
www.federalismi.it (per consulto note a sentenza)
www.giurcost.org (per consulto sentenze e note a sentenza)
www.giurisprudenzapenale.com (per consulto note a sentenza)
www.giustiziainsieme.it (per consulto note a sentenza)
www.gruppodipisa.it (per consulto note a sentenza)
www.normattiva.it (per consulto della legislazione)
www.questionegiustizia.it (per consulto note a sentenza)
www.rivistaaic.it (per consulto note a sentenza)
www.sistemapenale.it (per consulto note a sentenza)