



## I REFERENDUM ABROGATIVI STRUMENTO PER LE RIFORME

di Gaetano Armao

Professore ass. di diritto amministrativo nell'Università di Palermo-Coordinatore dei "Giuristi siciliani per i referendum"

Il referendum garantisce "che il popolo non sia una istanza pura e semplice di preposizione dei titolari della Camera rappresentativa, ma divenga invece un organo di decisione politica, organo di ultima istanza", chiamato "a dire la sua parola decisiva quando si presentano questioni di vasto rilievo politico".  
(C. MORTATI, Assemblea Costituente, 18 settembre 1947).

1. I Referendum costituiscono una forma di esercizio della sovranità popolare, atto di normazione primaria ad ogni effetto pur essendo "incerta la linea di confine tra disporre in positivo e disporre in negativo: anche l'abrogazione puramente e semplicemente non è «non disporre», ma «disporre diversamente»"<sup>1</sup>. Il referendum rimane, tuttavia, istituto di partecipazione popolare, di tipo istituzionale che si innesta nella democrazia rappresentativa poiché ad essa aggiunge una forma diretta di espressione della volontà popolare che si rivolge all'atto del legislatore (legge) per determinarne l'abrogazione o la conferma<sup>2</sup>.

L'ordinamento costituzionale prevede, a livello statale, le seguenti forme di consultazione referendaria<sup>3</sup>:

- 1) il referendum abrogativo, in tutto o in parte, di legge o atto avente valore di legge, disciplinato dall'articolo 75 Cost.;
- 2) il referendum confermativo di legge di revisione costituzionale o altra legge costituzionale, se richiesto da un quinto dei membri di una Camera o da 500.000 elettori o da cinque Consigli regionali, la quale non sia stata approvata nella seconda votazione conforme di ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, secondo l'articolo 138 Cost.

Infine va ricordata la consultazione referendaria con oggetto le modificazioni territoriali delle Regioni e con una platea di elettori circoscritta alle aree interessate<sup>4</sup>.

Una forma analoga di referendum (con medesimo *quorum* di deliberazione, per le popolazioni interessate) è previsto dall'art. 132, secondo comma, per consentire (con legge

<sup>1</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1993, p. 116.

<sup>2</sup> Così M. LUCIANI, *Art. 75 Cost.*, in *Comm. Cost. Branca-Pizzorusso*, Bologna-Roma, 2005, pp.12 ss.

<sup>3</sup> Sull'istituto nella vasta dottrina si vedano, tra gli altri, G. AMBROSINI, *Referendum*, Torino, 1993; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale: contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994; M. FEDELE, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, 1994; A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003; P. V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, 2003; A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Riv. AIC*, 2011, 1 e ss.; A. PISTORIO *Il referendum costituzionale*, in *Le nuove sfide della democrazia diretta*, a cura di A. CELOTTO e G. PISTORIO, Napoli, 2015, pp. 37-54; G. BARCELLONA, *Votare contro: il referendum come opposizione e norma*, Milano, 2016; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*, in *federalismi.it*, luglio 2016, pp. 30 ss.; B. CARAVITA, *Referendum, nuovo Governo, scioglimento delle Camere. Da una campagna referendaria lunghissima ad una rapidissima soluzione della crisi*, ivi, dicembre 2016; M. GALDI, *Il referendum "a contenuto positivo" nella democrazia che cambia*, ivi, luglio 2018; S. CASSESE, C. FUSARO, *I referendum oggi: avvio di una riflessione*, in *Quad. cost.*, 3/2018, pp. 729 e ss.; S. CECCANTI, *Il «referendum» propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note dal Parlamento*, in *Dir. Pub. comp. ed europeo*, 2019, pp. 131 e ss.; ID., *Abbiamo bisogno del referendum propositivo?*, in *il Mulino*, 2/2019, pp. 247 e ss. A. MANGIA, *Referendum approvativo: i problemi falsi e quelli veri*, in *Quad. cost.*, 3/2019, pp. 671 ss.

<sup>4</sup> A norma dell'art. 132, primo comma, Cost. la proposta di modificazione territoriale mediante la fusione o creazione di Regioni (purché con minimo di 1 milione di abitanti, e su richiesta di tanti Consigli regionali che rappresentino almeno un terzo della popolazione interessata), si può completare soltanto a seguito di approvazione con referendum, da parte della maggioranza delle popolazioni interessate.



## GIURISTI SICILIANI PER IL SI AI REFERENDUM SULLA GIUSTIZIA

statale, sentiti i Consigli regionali) il passaggio di Province o Comuni da una Regione ad altra<sup>5</sup>.

Unico esempio nella storia repubblicana di “*referendum di indirizzo*” è poi quello promosso sulla base di espressa disposizione di legge costituzionale (legge 3 aprile 1989, n. 2) e svoltosi il 18 giugno 1989, in occasione delle contestuali elezioni europee, con un quesito “*consultivo*” che consentiva di conferire al Parlamento europeo il mandato costituente<sup>6</sup>

Vanno poi richiamate, per completezza, le previsioni costituzionali concernenti le forme di partecipazione popolare a livello regionale per le quali l’art. 123 Cost. demanda infatti agli Statuti regionali la disciplina dei referendum, riguardanti “*leggi e provvedimenti amministrativi della Regione*”<sup>7</sup>.

2. Per quanto concerne l’ammissibilità del referendum abrogativo occorre sottolineare che la Corte costituzionale da un approccio prettamente formale, come nel caso dei giudizi sui quesiti relativi al referendum per l’abrogazione della legge sul divorzio (1974), e di quella sull’aborto (1981) - in entrambi i casi le leggi trovarono conferma nell’esito referendario - ad una funzione sempre più puntuale controllo sulla proposta abrogativa da sottoporre al responso popolare ad un attento controllo circa l’uso di un’oculata tecnica del ritaglio del quesito referendario da parte dei promotori, con esiti cd. «*manipolativi*» sulla complessiva disciplina di risulta<sup>8</sup>. È così i referendum abrogativi con effetto propositivo sono stati ritenuti compatibili con la funzione tipica dell’istituto e divenuti strumento di formazione dell’ordinamento giuridico.

Dopo le prime iniziative i referendum sono stati progressivamente utilizzati soprattutto per iniziativa del partito radicale. E così si susseguono il referendum sulla «*scala mobile*» nel 1985; sulla responsabilità civile dei magistrati e sul nucleare 1987, ma anche quelle sul sistema elettorale dapprima nel 1991 e poi nel 1993. Non hanno raggiunto il *quorum* prescritto i referendum sulla fecondazione assistita nel 2005, quello sulla legge elettorale del 2009 o di quello sulla durata delle trivellazioni in mare del 2016<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Parimenti si prevede un forma di consultazione referendaria confermativa eventuale, laddove richiesta di un cinquantesimo degli elettori della Regioni o di un quinto dei componenti del Consiglio regionale, per l’approvazione a maggioranza dei voti referendari validi degli Statuti delle Regioni ordinarie.

<sup>6</sup> Il testo del quesito, promosso da Altiero Spinelli, così recitava “*Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di costituzione da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?*”

<sup>7</sup> Sui referendum regionali, tra gli altri, oltre al fondamentale studio di M. SCUDIERO, *Il referendum nell’ordinamento regionale*, Napoli, 1972; più recentemente V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013; G. BOGGERO, *Il referendum come “motore” della differenziazione*, in *www.diritto regionale.it*, 2/2019; D. PORENA, *Il referendum ‘legislativo’ nell’esperienza regionale italiana e nei sistemi costituzionali stranieri: materiali ed ipotesi per una lettura comparata del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa e referendum*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2020.

<sup>8</sup> Sul tema, tra gli altri, A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *www.federalismi.it* 4/2016; ID., *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, pp. 305 e ss.; A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino,, 2017, pp. 358 e ss..

Sull’ammissibilità dei referendum elettorali v.: A. GIGLIOTTI, *L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, 2009, pp. 141 e ss.; R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999; F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, 1992; S. CATALANO, *La sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale: una inammissibilità per eccessiva manipolatività non convincente*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020, pp. 159 e ss.; N. LUPO, *L’ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella stretta tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020, 5 febbraio 2020*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 1/2020, pp.3 e ss.; G. BERGONZINI, *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente (a margine di Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10)*, *federalismi.it*, settembre 2020; A. DI CHIARA, *Dalla non autoapplicatività della normativa di risulta alla eccessiva manipolatività del quesito: andata (e ritorno) delle cause di inammissibilità del referendum elettorale*, in *le Regioni*, 3/2020, pp. 532 e ss.

<sup>9</sup> I referendum abrogativi sulla privatizzazione dell’acqua, sul legittimo impedimento e sul nucleare, tenutisi il 12 e 13 giugno 2011 sono stati segnati una grande partecipazione popolare: i sì ai quattro quesiti, inoltre, hanno ottenuto una media del 95%, costituendo anche l’espressione della volontà della maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.



## GIURISTI SICILIANI PER IL SI AI REFERENDUM SULLA GIUSTIZIA

Vanno poi ricordati i quattro *referendum confermativi*: quello che ha riguardato la parte seconda del titolo V della Costituzione, confermandolo, nel 2001, quello che ha invece condotto al rigetto della riforma della seconda parte della Costituzione nel 2006, quello che ha respinto nel 2016 l'ampia quanto controversa riforma costituzionale proposta dal Governo di centro-sinistra, ed infine, nel 2020, quello che ha confermato la riduzione del numero dei membri di ambedue le Camere che come è stato opportunamente precisato, per la marcata incompletezza dell'intervento riformatore purtroppo perdurante, "*rivela una modestia intellettuale sconcertante*"<sup>10</sup>.

Se l'art. 75 Cost. esclude espressamente l'ammissibilità di richieste referendarie nei confronti di leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e indulto e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, la giurisprudenza costituzionale ha integrato tali previsioni in via pretoria introducendo una ulteriore serie di limiti e vincoli: prevedendo che il quesito referendario sia omogeneo, chiaro e univoco, escludendo che possano ritenersi ammissibili richieste di referendum abrogativo concernenti leggi a contenuto costituzionalmente vincolato e che le richieste di referendum abrogativo possano riguardare fonti atipiche o, comunque, leggi caratterizzate da una peculiare forza passiva, tale da non potere essere abrogate da altre leggi ordinarie.

Una volta ammesso il referendum la votazione deve ritenersi valida se viene raggiunto il limite della metà più uno degli aventi diritto (c.d. *quorum strutturale*), a quel punto vengono computati voti favorevoli e voti contrari (c.d. *quorum funzionale*). In ordine all'esito del quesito abrogativo se si raggiunge la maggioranza dei voti validi, il Presidente della Repubblica proclama con decreto l'esito della votazione del referendum abrogativo, dichiarando l'avvenuta la cancellazione dall'ordinamento giuridico della/e legge/i o soltanto di taluni articoli o parti di questi delle stesse.

Il Parlamento può legiferare sulle materie del quesito referendario con l'obiettivo di scongiurarne gli effetti abrogativi, ma la legge svolgerà tale effetto soltanto se innovativa rispetto a quella sottoposta alla proposta abrogativa. Diversamente, infatti, alla stregua di quanto sancito dalla giurisprudenza costituzionale, la richiesta abrogativa referendaria si trasferisce sulla nuova normativa ed il referendum viene espletato lo stesso.

Appare innegabile, a partire dalle riforme elettorali, che i referendum siano divenuti, anche a causa della crescente *empasse* del sistema politico e dello sfaldamento dei partiti, una leva essenziale per introdurre e/o determinare riforme e modifiche del quadro normativo esistente, o, nel caso dei referendum confermativi, a consolidare o bloccare percorsi di modifiche di disposizioni costituzionali, con la forte legittimazione derivante dell'espressione della volontà popolare.

I referendum, pur nella variegata configurazione dell'istituto, vanno quindi considerati come gli strumenti istituzionali diretti a consentire al cittadino elettore l'esercizio di un personale, inalienabile, diritto civico di partecipazione alla decisione legislativa. Tale situazione soggettiva si esprime in atti di volontà via via disciplinati dalla legge, incidenti sulla vita della comunità civile. In altre parole lo strumento referendario è divenuto, per effetto della progressiva trasformazione, da strumento di legislazione demolitrice ad elemento di normazione innovativa, mezzo di decisione politico-legislativa, concorrente e, in misura maggiore nella crisi della politica, sostitutiva delle istituzioni di governo, con forza positiva non predeterminata o predeterminabile, potendo esprimere, per il collegamento al principio di sovranità popolare<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Così S. BARTOLE, *Le miserie di una revisione costituzionale e del relativo referendum*, in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/09/10/le-miserie-di-una-revisione-costituzionale-e-del-relativo-referendum/>. Sul referendum propositivo si veda anche I. A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2019.

<sup>11</sup> Così A. MORRONE, *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, cit., 305 ss



## GIURISTI SICILIANI PER IL SI AI REFERENDUM SULLA GIUSTIZIA

Il bilancio dell'utilizzo dello strumento referendario induce a considerare che esso sia stato spesso un'arma utilizzata da partiti e movimenti per la competizione politica, il che induce a concludere che il rapporto tra istituti di partecipazione popolare e sistema partitico-rappresentativo sia ben più intimo di quel che possa apparire ad una lettura dogmatica<sup>12</sup>, ed i referendum che si terranno nella primavera avanzata del 2022 tale forte connesine confermano ulteriormente.

3. Ad iniziativa della Partito Lega-Salvini Premier e dal Partito Radicale sono stati depositati i sei quesiti relativi ai referendum sulla giustizia presso la Corte di Cassazione in data 3 giugno 2021. Si è poi costituito il "Comitato promotore Giustizia Giusta", associazione nata per la promozione e la raccolta delle firme necessarie alla presentazione del referendum ai sensi dell'articolo 75 Cost. per la riforma della giustizia, nonché la sensibilizzazione dei cittadini nei confronti del tema generale della riforma della giustizia.

Dopo un'intensa campagna di raccolta firme, iniziata il 1 luglio 2021, si sono raggiunte oltre 700mila sottoscrizioni per ciascun quesito superando complessivamente i 4,2 milioni di firme.

I sei quesiti sulla giustizia hanno tuttavia ricevuto un riscontro positivo da parte della Corte di Cassazione prima del deposito delle firme in quanto a farne richiesta, come previsto dall'articolo 75 della Costituzione (che richiede un minimo di cinque), sono stati anche i Consigli regionali di Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria e Veneto.

Con sei ordinanze del 29 novembre 2021 l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ha ritenuto conformi ai requisiti di cui alla legge n. 352 del 1970 i quesiti proposti dalle Regioni in taluni casi riformulandone la denominazione.

La Corte costituzionale, con comunicato del 11 febbraio 2022, ed in attesa del deposito delle sentenze, ha precisato di aver ritenuto ammissibili cinque dei sei quesiti referendari in materia di giustizia perché le rispettive richieste non rientravano in alcuna delle ipotesi per le quali l'ordinamento costituzionale esclude il ricorso all'istituto referendario, mentre ha dichiarato inammissibile quello relativo alla responsabilità dei magistrati. I referendum che si celebreranno, e che probabilmente si ridurranno avuto riguardo alla riforma dell'ordinamento giudiziario all'esame delle Camere<sup>13</sup>, non sono risolutivi dei gravi mali che affliggono la giustizia italiana, ma certamente consentono di offrire un indiscutibile contributo al dibattito su temi cruciali per la democrazia.

Ma è di tutta evidenza che occorra rivedere l'assetto costituzionale dell'istituto referendario non solo per rafforzarne l'incidenza, ma anche in considerazione dell'introduzione di modalità semplificate di raccolta delle firme<sup>14</sup> che, plausibilmente, incrementeranno la proposizione di quesiti referendari sulle questioni più disparate, pur di fronte ad un preoccupante abbassamento del livello di confronto democratico che le forme dialogiche di raccolta puntuale delle firme riescono a garantire in termini certamente più proficui e meno apodittici e con il rischio di sottoscrizioni non adeguatamente ponderate<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> In questo senso M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Rev. catalana de dret públic*, n. 37-2008, pp. 157 e ss.

<sup>13</sup> Il riferimento è al d.d.l. A.C. 2681 "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura"

<sup>14</sup> Come noto l'art. 38 *quater* della l. n. 108 del 2021 di conversione del d.l. n. 77 del 2021 ha introdotto la sottoscrizione digitale delle richieste di referendum popolari previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione e delle proposte legislative popolari. Sul quale v. le preoccupate considerazioni di P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, 3-2021.

<sup>15</sup> Si pensi alle 500 mila firme raccolte online per il referendum sulla c.d. *Cannabis Legale* in meno di una settimana, col ritmo dei like in un social media.



## GIURISTI SICILIANI PER IL SÌ AI REFERENDUM SULLA GIUSTIZIA

---

Tuttavia, la circostanza che questa legislatura del Parlamento volga ormai al termine rende improrogabile l'approvazione di modifiche costituzionali dell'istituto referendario così come oggi declinato dalla Costituzione, ma è comunque certo che l'esigenza di una rivisitazione della sua disciplina appaia ineludibile nel senso di rafforzarne, soprattutto per il referendum abrogativo, la portata propositiva e di indirizzo da parte dei cittadini al legislatore.

Palermo, 18 febbraio 2022.