

Giovanni Piccirilli

I quesiti referendari ignorati. Il procedimento legislativo durante la campagna referendaria

SOMMARIO: 1. Introduzione: *referendum* abrogativo e democrazia parlamentare, oggi – 2. La “campagna referendaria” – 3. Interazioni tra procedimento legislativo e quesiti referendari pendenti? I punti fermi emergenti dalla sentenza n. 68 del 1978 e la loro attualità – 3.1. La prospettiva della Corte costituzionale... – 3.2. ... e quella del Parlamento – 4. La prassi della primavera 2022 rispetto ai tre quesiti referendari sull’ordinamento giudiziario – 5. Una digressione “*what if*”: e se i quesiti avessero avuto esito valido e positivo? – 6. Conclusioni. Se il procedimento legislativo è indifferente al *referendum*, quest’ultimo può ben essere sfruttato per (ri)costituire maggioranze politiche alternative.

1. *Introduzione: referendum abrogativo e democrazia parlamentare, oggi*

Il tema su cui ci si accinge a riflettere, più che incentrarsi direttamente sullo strumento referendario, riguarda l’intreccio tra questo e il circuito rappresentativo-parlamentare. A dire il vero, non è l’unico contributo raccolto in questa sede a volgersi in questa direzione: seppure in maniera meno esplicita, almeno le novità in materia di raccolta delle sottoscrizioni, anche attraverso strumenti digitali¹ stimolano riflessioni che non si limitano alla sola fase della iniziativa o, per altri motivi, alla funzionalità dei giudizi di legittimità e ammissibilità, ma coinvolgono le modalità di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, avvicinando le forme e gli strumenti della partecipazione politica alle modalità di interazione già affermatesi nella generalità delle relazioni interpersonali².

In ogni caso, il riferimento alle interazioni tra campagna referendaria

¹ V. il contributo di Anna Alberti, in questo *Volume*.

² V. già. J. NAISBITT, *High tech e rapporti umani. Un affascinante viaggio attraverso la società ipertecnologica. Il mondo che abbiamo creato e quello che ci aspetta*, Milano, 2000, nonché, più di recente, la produzione di M. SPITZER, tra cui *Solitudine digitale. Disadattati, isolati, capaci solo di una vita virtuale?*, Milano, 2016, e *Connessi e isolati. Un’epidemia silenziosa*, ivi, 2018.

e procedimento legislativo richiama in modo diretto e inequivoco la necessità di affrontare alcune delle «nuove tendenze» e i «nodi irrisolti» del *referendum* abrogativo³ nel suo rapporto con l'impianto rappresentativo del nostro sistema democratico e con il processo di decisione parlamentare a cui ordinariamente è affidata la funzione legislativa.

In questa prospettiva, prima di addentrarsi nella trattazione, si ritiene necessario soffermarsi su due interrogativi di fondo che contribuiscono a delineare un inquadramento complessivo del ruolo del *referendum* abrogativo nell'ordinamento costituzionale e nelle dinamiche di funzionamento del sistema politico italiano.

Da un primo punto di vista, bisogna interrogarsi sul rapporto reciproco in cui collocare, da un lato, il circuito rappresentativo-parlamentare, e, dall'altro, lo strumento referendario. Bisogna cioè assumere una posizione circa una loro possibile pariordinazione (e quindi di piena concorrenza), ovvero se ipotizzarne una qualche gerarchizzazione (e, dunque, una forma di subalternità dell'uno rispetto all'altro). In secondo luogo, alla luce della risposta offerta al primo quesito, è opportuno domandarsi se e quale influenza possa comunque esercitare il *referendum* abrogativo sulle dinamiche interne alla forma di governo parlamentare, nel senso di una separazione/complementarità, ovvero di un qualche condizionamento (e, nel caso, di che tipo).

Per rispondere al primo quesito è possibile rifarsi all'impostazione offerta da Massimo Luciani⁴, rimasta forse minoritaria in dottrina⁵,

³ ... evocati sin dal titolo della giornata di studi nell'ambito della quale sono stati discussi i contenuti delle relazioni che qui si raccolgono.

⁴ M. LUCIANI, *Articolo 75*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005. Sulla piena parità tra efficacia abrogativa del referendum e della legislazione parlamentare v. altresì M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983, spec. p. 33 s.

⁵ Resta infatti diffuso nel dibattito italiano un utilizzo prevalente di qualificazione del *referendum* in termini di «istituto di democrazia diretta» e manifestazione immediata di sovranità (e dunque assiologicamente superiore alla mediazione rappresentativa). In questo senso v. già V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Padova, 1957, p. 408 s., spec. p. 425, nonché S.P. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, p. 71 s., spec. p. 73. Queste letture si sono poi saldate con una considerazione dell'istituto in termini di «plusvalore democratico» rispetto all'intermediazione rappresentativa elaborata in termini generali (e non specifici rispetto all'ordinamento italiano) da E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, p. 227 s., risultando a più riprese rilanciata a proposito del raffronto tra *referendum* abrogativo e funzione legislativa del Parlamento con l'esito di una ricostruzione nel senso di una reciproca alterità (e anzi di ipotetica subordinazione della seconda rispetto al primo). Da ultimo, v. F. MEDICO, *La Corte costituzionale*

ma di estrema influenza nel dibattito italiano e che, da ultimo, sembra anche trovare qualche consonanza nella letteratura internazionale⁶. Tale impostazione, notoriamente, colloca gli istituti di espressione diretta della volontà popolare (tra i quali, appunto, il *referendum* abrogativo) all'interno del circuito rappresentativo, rifiutandone la qualificazione in termini di «democrazia diretta». Proseguendo su questa via, sembra più agevole inquadrare sistematicamente le limitazioni che per tali strumenti derivano dalla centralità che la Costituzione repubblicana attribuisce all'istituzione parlamentare. Se questo è evidente per l'iniziativa legislativa popolare, nonché per la petizione, in ragione della loro natura di atti espressamente indirizzati alle Camere e dunque rimessi al loro esame⁷, altrettanto deve dirsi sia per il *referendum* costituzionale – alla luce della primazia assiologica della fase parlamentare all'interno del procedimento di revisione costituzionale⁸ –, sia per il *referendum* abrogativo, in ragione dei molteplici vincoli posti già nel testo costituzionale e poi ulteriormente amplificati dalla legislazione attuativa⁹, nonché dalla giurisprudenza costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità.

disattiva il plusvalore democratico del referendum. Riflessioni a partire dall'ultima tornata referendaria, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 525 s.

⁶ Si considerino gli studi di L. TRUEBLOOD (*Are Referendums Directly Democratic?*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2020, p. 425 s., nonché il recente volume dal titolo *Referendums as representative democracy*, Oxford, 2024), che colpiscono per l'ampia consonanza con le tesi di Luciani nella ricostruzione teorica e nelle conclusioni raggiunte, seppure attraverso percorsi concettuali e dottrinali per massima parte non sovrapponibili.

⁷ Da questo punto di vista, è stata spesso lamentata una scarsa incisività delle iniziative legislative popolari che, fino alle recenti modifiche del regolamento del Senato, non godevano di alcun trattamento differenziato dalla generalità degli atti di iniziativa legislativa, fatta salva una minore rigidità rispetto alla decadenza al termine della legislatura. Di recente v. A.M. ACIERNO, *Iniziativa legislativa popolare e petizione: quale rendimento?*, in *La partecipazione democratica in Italia. Modello, prassi, prospettive*, a cura di U. Ronga e C. Cantone, Napoli, 2021, p. 149 s.

⁸ In questo senso G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2012, spec. p. 168 s., nonché, volendo, G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione delle leggi di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno di Catanzaro, 8-9 giugno 2019, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli e V. Pupo, Napoli, 2019, p. 27 s.

⁹ In questo senso A. CHIAPPETTI, *Dubbi sulla legittimità di nuove limitazioni legislative del referendum abrogativo*, in *Il Politico*, 41, 1, 1976, p. 144, nonché, recentemente, A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2022, p. 499, che addirittura nella legge n. 352 del 1970 rinviene «evidente la volontà di creare ostacoli allo svolgimento del referendum».

Venendo poi al tipo di influenza che – pur nella sua collocazione all'interno di un sistema di democrazia rappresentativa – l'istituto referendario può avere sul sistema parlamentare, può essere utile partire da una riflessione di fine Anni '70, nella quale si rimarcava come in una dinamica politico-istituzionale che, all'epoca, funzionava con meccanismi di natura consensuale, se non proprio consociativa (e che dunque tendeva ad appiattirsi al centro), uno strumento per natura anti-centrista e polarizzante come il *referendum* poteva risultare «salutare»¹⁰. Partendo da questa affermazione, resa in relazione al contesto di allora, e pensando invece al momento attuale, che funzione viene ad assumere, oggi, lo stesso strumento? Se prima poteva risultare «salutare», può dopo oltre quarant'anni aver invertito tale scopo e, dunque, se non 'nocivo' può essere fonte di possibile 'intossicazione' del circuito rappresentativo?

Al fine di rispondere a questo secondo ordine di quesiti, deve innanzitutto registrarsi la sostanziale invarianza del dato costituzionale e legislativo¹¹ rispetto alle fonti che governano lo strumento referendario. Se però la disciplina di funzionamento del *referendum* è rimasta immutata, diversissimo è il contesto nel quale ci si muove. Nel 1979 tali ricostruzioni nascevano in un contesto caratterizzato da un sistema dei partiti forte e strutturato, come tale – almeno in potenza – in grado di raggiungere un elevato grado di rappresentatività del popolo. Ora ci si trova dinanzi una democrazia iper-conflittuale eppur sempre meno capace di coinvolgere i cittadini, registrando un tasso di astensione elevatissimo¹² e una

¹⁰ A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Il Foro italiano*, 1979, V, p. 150 s., spec. p. 159.

¹¹ Salvo che per occasionali interventi di proroga termini relativi ai procedimenti di richiesta o di svolgimento di *referendum* in singoli anni (v., per l'anno 2020, l'art. 81 del decreto-legge n. 18, e, per il 2021, l'art. 3 del decreto-legge n. 132), ovvero per mere semplificazioni relative alla digitalizzazione dei certificati elettorali sostitutivi (es. art. 38-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021), il quadro legislativo della legge n. 352 del 1970 risulta inalterato dal 2001, quando, con la legge n. 459, fu modificata al fine di inserire nel procedimento di richiesta, nonché nel computo del *quorum*, i cittadini italiani residenti all'estero. Anche in quest'ultimo caso, in fondo, si tratta di una modifica alquanto minimale, ma in ogni caso di qualche impatto sulla sistematica dell'atto e sulla funzionalità complessiva dell'istituto.

¹² La tendenza è notoria, ma è forse opportuno ricordare le percentuali di affluenza alle elezioni politiche (prendendo come riferimento la Camera dei deputati) dall'anno del contributo di Di Giovine a oggi. Proprio nel 1979 si registrano le ultime elezioni politiche con un'affluenza superiore al 90% (90,95%), mentre già 4 anni dopo si scende per la prima volta sotto quella soglia (88,42% nel 1983). Il calo sarà costante, pur rimanendo sopra l'80% fino al 2008 (80,63%) per poi precipitare progressivamente nelle tornate

partecipazione soltanto episodica alla vita politica¹³. Nel corso di questi anni il sistema politico è mutato più volte, attraversando l'emersione di leggi elettorali prevalentemente maggioritarie e di sistemi misti in realtà ultra-maggioritari (nonché incostituzionali), passando così dal proporzionalismo estremo degli anni '70 e '80 a un bipolarismo degli anni 2000 che era sì conflittuale, ma in qualche modo identitario nella appartenenza ai due schieramenti contrapposti e dunque in grado di raggiungere percentuali elevatissime nella concentrazione del consenso tra i cittadini elettoralmente attivi¹⁴. La fase attuale risulta ulteriormente diversa, poiché la dinamica del confronto politico è sì ultra-polarizzata eppure non riesce a offrire identità politiche forti, tanto da far registrare una mobilità elettorale mai riscontrata prima¹⁵.

Si proverà perciò a individuare elementi utili per una risposta alla luce di alcuni caratteri emergenti dalla tornata referendaria del 2022, rispetto alla quale conviene riassumere alcuni elementi essenziali.

successive (75,20% nel 2013; 72,94% nel 2018; fino al preoccupante 63,91% del 2022, su cui – anche per un inquadramento comparato – v. V. EMANUELE, *In Italia nel 2022 uno dei maggiori cali dell'affluenza in Europa occidentale*, in <https://cise.luiss.it/cise/>). Insomma, dalle riflessioni di Di Giovine a oggi il tasso di astensione è quadruplicato (dal 9,05% al 36,09%).

¹³ Secondo il *database* MAPP della Université Libre de Bruxelles (accessibile al *link* <https://zenodo.org/records/61234> e i cui risultati sono sintetizzati nello studio di E. VAN HAUTE-É. PAULIS-V.D. SIERENS, *Assessing Party Membership Figures: The MAPP Dataset*, in *European Political Science*, 2018, p. 366 s.) i maggiori partiti politici in Italia nel 1979 contavano, complessivamente, oltre 4 milioni di iscritti. Oggi non è possibile avere dati del tutto affidabili ma, anche stando alle dichiarazioni ottimistiche degli stessi partiti, difficilmente si arriva 700.000 iscritti complessivi.

¹⁴ Si considerino le elezioni politiche del 2006, in occasione delle quali l'intera offerta politica era realizzata da due coalizioni contrapposte che si affrontavano per il conseguimento del premio di maggioranza, senza nessuna forza – nemmeno minore o di entità trascurabile – che si proponesse autonoma dai due schieramenti.

¹⁵ A mo' di esempio, si consideri che, nell'arco di quasi un decennio, nel succedersi di diverse consultazioni svoltesi sull'intero territorio nazionale (in ordine temporale: elezioni europee del 2014, politiche del 2018, europee del 2019 e politiche del 2022) ogni volta il partito più votato è stato diverso (PD, M5S, Lega e FdI). Solo con le recenti elezioni europee del 2024 questo dato tendenziale è sembrato andare verso una qualche stabilizzazione. Per studi approfonditi sulle dinamiche dei flussi elettorali, estremamente analitici sono i report dell'Istituto Cattaneo (<https://www.cattaneo.org/>) e del Centro Italiano di Studi Elettorali della LUISS (<https://cise.luiss.it/cise/>).

2. La “campagna referendaria”

Per quanto interessa in questa sede, il riferimento alla «campagna referendaria» sarà inteso in senso più temporale che oggettivo. Ci si occuperà, quindi, di indagare se e quali siano le interazioni potenziali o reali tra contenuti della richiesta referendaria e procedimento legislativo parlamentare nel lasso di tempo compreso tra l'avvio del procedimento di iniziativa e lo svolgimento della consultazione. A questo fine, infatti, non sembra utile limitarsi alla campagna referendaria in senso stretto, ossia alle dinamiche comunicative e al confronto tra i sostenitori del «sì» e del «no» successivamente all'indizione della consultazione referendaria, perché qualche spunto rispetto alla interazione con il procedimento legislativo ben potrebbe registrarsi prima di questa fase, magari in vista del giudizio di ammissibilità.

Ciononostante, vale sicuramente la pena spendere qualche parola anche sulle modalità comunicative con cui viene ormai svolta la «campagna referendaria», rispetto alla quale vi sono elementi di qualche interesse e notevole problematicità.

Circa la disciplina della campagna referendaria, ma da questo punto di vista analogamente alle campagne elettorali in generale, va riscontrata una sostanziale lacuna legislativa. È noto come la legge n. 28 del 2000 disponga unicamente in relazione alla comunicazione sul mezzo radiotelevisivo (con discipline diverse tra livello nazionale e livello locale), nonché alla stampa quotidiana e periodica (art. 7), mentre non dica nulla rispetto alla comunicazione sul *web* e sui *social media*. Questa lacuna – per altro – è aggravata da una serie di asimmetrie alquanto singolare. A partire dalla modifica normativa recata dalla legge n. 220 del 2015, che ha ridefinito il contenuto del contratto di servizio pubblico da «servizio pubblico generale radiotelevisivo» a «servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale», la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ha iniziato a includere la prospettiva multimediale nei regolamenti di *par condicio*¹⁶. La prima occasione in cui è emersa questa novità nei contenuti dei regolamenti di *par condicio* è stata il *referendum* costituzionale del 2016¹⁷ e, da allora,

¹⁶ Tali documenti sono accessibili al sito web www.parlamento.it, per ciascuna legislatura nella pagina della Commissione d'indirizzo e vigilanza, nella parte relativa ai documenti approvati sul tema “Tribune e trasmissioni elettorali”.

¹⁷ V. il regolamento recante *Disposizioni in materia di comunicazione politica, tribune, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale* in relazione alla campagna per il *referendum* popolare

sembra poi essere stata confermata in riferimento alle sole consultazioni elettorali o referendarie che investono l'intero territorio nazionale¹⁸, con la significativa eccezione della campagna elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del 26 maggio 2019¹⁹. Non è chiaro se ciò derivi da una mera "pigrizia amministrativa" che ha condotto a replicare identico il precedente. Una risposta potrebbe arrivare in vista delle prossime elezioni europee del 2024. Il riferimento alla multimedialità risulta invece assente per gli analoghi regolamenti di *par condicio* adottati dalla Commissione di vigilanza in relazione alle elezioni regionali, comunali²⁰, nonché allo svolgimento di elezioni suppletive di collegi parlamentari rimasti vacanti (che sono limitate ai singoli collegi uninominali interessati)²¹.

Ad ogni buon conto, se per il tramite dell'estensione del perimetro del contratto di servizio pubblico è possibile rinvenire elementi relativamente alla dimensione multimediale nei regolamenti della Commissione di vigilanza, nulla di tutto ciò è rinvenibile nelle simmetriche delibere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni²², che intervengono in relazione alla comunicazione politica ed elettorale sulle emittenti televisive private,

confermativo indetto per il giorno 4 dicembre 2016 (XVII leg., Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, Documento n. 10, approvato nella seduta dell'11 ottobre 2016).

¹⁸ Così, nella XVIII leg., in occasione dei *referendum* costituzionale inizialmente previsto per il 29 marzo 2020 (documento n. 11) e poi svoltosi il 20 e 21 settembre dello stesso anno (documento n. 12), nonché dei *referendum* abrogativi del 12 giugno 2022 (documento n. 17) e delle elezioni politiche del 25 settembre 2022 (documento n. 18).

¹⁹ Documento n. 5 della XVIII leg.

²⁰ Non vi è infatti riferimento alla dimensione multimediale negli ulteriori documenti approvati nello stesso periodo, né in riferimento a elezioni amministrative (v. il Documento n. 11 della XVII leg., ossia quello immediatamente successivo a quello approvato per il *referendum* costituzionale del 2016, relativo alle elezioni comunali del 2017, nonché da ultimo il Documento n. 15 della XVIII leg., relativo alle elezioni amministrative del 3 e 4 ottobre 2021), né regionali o delle province autonome (es. elezioni a Trento e Bolzano del 21 ottobre 2018 o, da ultimo il Documento n. 1 della XIX leg., relativo alle regionali molisane del 25 e 26 giugno 2023).

²¹ Si v. il Documento n. 10 della XVIII leg., relativo alla campagna per le elezioni suppletive del Senato della Repubblica nel collegio uninominale 07 della Regione Campania, per l'elezione suppletiva della Camera dei deputati nel collegio uninominale 01 della XV circoscrizione Lazio 1 e per l'elezione suppletiva del Senato della Repubblica nel collegio uninominale 02 della Regione Umbria.

²² Per le emittenti private l'AGCOM rende disponibili i documenti relativi alle singole consultazioni elettorali sul proprio sito web all'indirizzo <https://www.agcom.it/archivio-elezioni>

limitatamente al mezzo televisivo. Infatti, agendo quest'ultima sulla base della sola legge n. 28 del 2000, e non riflettendosi sulla sua attività l'aggiornamento del contratto di servizio pubblico, ne deriva l'assenza di qualsiasi riferimento all'ambito multimediale nelle proprie delibere.

Sembra dunque emergere la necessità di un intervento normativo ma, ancor prima, di una presa di posizione di natura culturale sulle limitazioni da porre alla comunicazione politica *online*, specie attraverso le reti sociali. Non è agevole riconoscere l'eventuale esistenza di specificità proprie delle sole consultazioni referendarie (e dei *referendum* abrogativi in particolare), ma è evidente l'anacronismo di una legislazione che, oggi, continua a riferirsi unicamente a «comizi», «affissione di stampati, giornali murali», «manifesti di propaganda»²³, per altro a fini sanzionatori e dunque con impossibilità di applicazioni analogiche delle fattispecie. Anche la sola disciplina sul «silenzio elettorale» e la sua discutibile applicabilità alle manifestazioni del pensiero *online* meritano approfondimento²⁴, con specifico riferimento proprio ai *referendum* abrogativi, in relazione ai quali la particolare valenza dell'astensione richiederebbe appunto una riflessione particolare e non priva di problematicità.

3. Interazioni tra procedimento legislativo e quesiti referendari pendenti? I punti fermi emergenti dalla sentenza n. 68 del 1978 e la loro attualità

Venendo ora al punto specifico delle interazioni tra procedimento legislativo parlamentare e quesiti referendari abrogativi pendenti, sembra opportuno precisare l'obiettivo della presente analisi: ci si intende occupare del se e del quanto il Parlamento tenga in conto, nel corso dei suoi lavori, dell'avanzamento dei procedimenti di richiesta referendaria, e

²³ Così i contenuti della legge n. 212 del 1956, come modificati dalla legge n. 130 del 1975 (le sanzioni ivi previste sono state poi modificate successivamente nel 1981).

²⁴ Si tratta infatti di un tema da troppo tempo ignorato e finalmente oggetto di riflessione più approfondita (nonché, nel merito, pienamente condivisibile) solo di recente, proprio in relazione alla tornata referendaria del 2022: cf. F. FABRIZZI, *Campagne elettorali, formazione del consenso, astensionismo: nel silenzio assordante sui referendum, ha senso oggi il silenzio elettorale?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2022, p. iv s. Per altro, in occasione delle ultime elezioni europee del 2024, anche alla luce dello svolgimento delle operazioni elettorali a partire da sabato 8 giugno, il silenzio elettorale è iniziato solo alla mezzanotte tra il 7 e lo stesso 8 giugno, venendo – di fatto – annullato nel giorno precedente al voto. Si v. il seguente comunicato del Ministero dell'Interno: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/elezioni-8-e-9-giugno-2024-silenzio-elettorale-dalla-mezzanotte-venedi-7-giugno>.

non invece delle eventuali conseguenze su questi ultimi di un eventuale intervento del legislatore. Mentre questo secondo tema risulta certamente più arato dalla riflessione dottrinale, che ha analizzato le questioni teoriche e i vari casi di *ius superveniens*, nonché le conseguenze che ne sono state tratte circa la traslazione del quesito referendario o il suo assorbimento nella modifica legislativa sopravvenuta²⁵, il primo sembra invece essere rimasto abbastanza sullo sfondo.

Nel merito, si ritiene opportuno rivalutare con favore i contenuti recati dalla disciplina contenuta nella legge n. 352 del 1970, specie nella loro lettura proposta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 1978.

Sono già state richiamate le letture che individuano nella disciplina legislativa sul *referendum* abrogativo una limitazione forte (se non eccessiva) delle potenzialità dello strumento²⁶. Esse, tuttavia, non appaiono condivisibili, proprio alla luce dell'inquadramento del *referendum* all'interno del circuito rappresentativo e della sua conseguente – e necessaria – subalternità rispetto alla titolarità della funzione legislativa da parte delle Camere.

In via di sintesi, la legge n. 352 del 1970 pone, tra le altre, limitazioni temporali di due tipi, relative a una rigida scansione temporale dell'*iter* di richiesta referendaria e a una chiara subordinazione della attivabilità (o della praticabilità) del *referendum* rispetto alle tempistiche di rinnovo dell'espressione dell'indirizzo politico generale, che avviene con l'elezione delle Camere. Circa il secondo punto, combinando le limitazioni poste dall'articolo 31 della legge n. 352 del 1970, se ne rileva che – ammesso che una legislatura vada a scadenza naturale – è astrattamente possibile avere

²⁵ *Ex multis*, F. SORRENTINO, *Effetti della abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1971, p. 31 s.; C. CHIOLA, *Il «trasferimento» del referendum: lo spunto per una ipotesi ricostruttiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, p. 717 s.; C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, *ivi*, p. 729 s.; P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e «blocco» delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, V, p. 265 s.; G.L. CONTI, *Abrogazione sufficiente e procedimento referendario*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1997, p. 139 s.; R. PINARDI, *Lex superveniens e blocco delle operazioni referendarie nel caso di richieste su leggi elettorali*, in *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, 2007, p. 353 s., nonché per un caso assai peculiare ID., *L'illegittimità dello ius superveniens ed il suo giudice in una pronuncia di estinzione del giudizio di ammissibilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, p. 104 s.

²⁶ V. gli autori citati a nota 9.

fino a tre “finestre” referendarie utili (negli anni secondo, terzo e quarto della legislatura, sempre che questa inizi in primavera), evitando quindi non soltanto l’ultimo anno (per il quale eventuali anticipi “tecnici” delle tempistiche dello scioglimento potrebbero condurre a effetti imprevedibili sulla coincidenza con una consultazione referendaria), ma anche il primo anno della legislatura, nel quale si ritiene evidentemente preferibile dare ai nuovi eletti la possibilità di farsi essi stessi interpreti della volontà popolare, intervenendo ad abrogare quanto altrimenti potrebbe poi oggetto del *referendum*. Inoltre, in caso di scioglimento anticipato, l’art. 34 della stessa legge prevede la sospensione dei termini e delle scadenze procedurali, conducendo a un sostanziale rinvio della consultazione di un anno, per ragioni che, sistematicamente, è possibile ritenere identiche a quelle che richiedono di non svolgere la consultazione nel primo anno di legislatura. Mettendo insieme tutti questi elementi, a una prima lettura, se ne potrebbe dunque ricavare la volontà di assicurare una piena concorrenza tra legislatore parlamentare e legislatore referendario, tanto da avere «pienezza di svolgimento in presenza di un Parlamento-legislatore nel pieno delle sue funzioni»²⁷.

Questa lettura, per così dire, “cavalleresca” risulta però smentita dalla prassi, nella quale si registra un atteggiamento sostanzialmente predatorio da parte parlamentare, tendente ad affermare una disponibilità più o meno piena delle tempistiche di svolgimento della consultazione referendaria, sia nel senso di poter estendere la finestra temporale 15 aprile-15 giugno²⁸, sia di derogarvi del tutto²⁹, nonché della possibilità di abbinare o meno lo svolgimento del *referendum* a ulteriori appuntamenti elettorali rispetto a quanto ordinariamente non sia previsto³⁰. E questo sempre in ragione di

²⁷ Così la “nota breve” del Servizio studi del Senato n. 142 del gennaio 2017, intitolata *Procedimento referendario e potestà legislativa del Parlamento*, a cura di L. Borsi.

²⁸ È il caso della legge n. 40 del 2009, che per i *referendum* abrogativi da tenersi in quell’anno estese il periodo per il loro svolgimento fino al 30 giugno.

²⁹ In questo ulteriore senso, la legge n. 332 del 1987, che dispose, solo per i quesiti già giudicati ammissibili prima dello scioglimento delle Camere dello stesso anno, una tempistica tale da rimettere al decreto presidenziale di indizione l’individuazione di una data in «una delle domeniche comprese tra il 15 ottobre e il 30 novembre 1987» (così l’art. 1, comma 2).

³⁰ Dal 2011 la legislazione prevede, in via generale, l’accorpamento tra elezioni amministrative, regionali e politiche, senza nulla prevedere in relazione al *referendum* abrogativo, per il quale – come si accennava – le tempistiche sono rigidamente scadenzate dalla legge n. 352 del 1970 (e, in specie, dal suo art. 34). Prima del 2011, tendenzialmente, si è sempre evitato di far convergere su una stessa data *referendum* abrogativi e altre consultazioni, anche al fine di non determinare conseguenze in relazione al raggiungimento del *quorum*. Unica eccezione, prima del 2011 è il 2009 e, poi, appunto, nel 2022. Sul

necessità squisitamente politiche³¹.

Rispetto alla tornata referendaria 2022, la decisione di accorpamento alle elezioni comunali del 15 giugno (che interessavano un migliaio di comuni, tra i quali 4 capoluoghi di regione e 22 capoluoghi di provincia) è giunta non soltanto in dialogo con il Parlamento, ma proprio a seguito dell'approvazione di uno specifico atto di indirizzo³²: un ordine del giorno presentato, nell'ambito del procedimento di conversione del decreto-legge n. 228 del 2021, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, nella settimana successiva a quella in cui sono state assunte le decisioni di ammissibilità dei quesiti. L'ordine del giorno presentava una costruzione alquanto apodittica: collegandosi ad alcune disposizioni del testo e, in specie, all'art. 19 contenente una proroga dell'applicazione di disposizioni circa lo svolgimento delle elezioni suppletive per i collegi resisi vacanti per le Camere in relazione al contenimento del contagio da CoViD-19, recava poi un dispositivo teso a segnalare i risparmi di spesa rivenienti dall'accorpamento tra più appuntamenti elettorali, e impegnando quindi il Governo a «prevedere che le elezioni amministrative 2022 e i referendum sulla giustizia si svolgano in una unica tornata». Significativo anche che sull'atto il Governo non abbia espresso un proprio parere, ma si sia rimesso all'Assemblea³³, e che questa abbia approvato a grandissima maggioranza³⁴.

tema v., prima della novella del 2011, la riflessione proposta *de iure condendo* nel paper di Astrid *L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'election year*, dicembre 2006, disponibile al link: https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pape/Paper-election-year-01_12_06.pdf

³¹ Nel caso dei referendum del 1987 vi fu una convergenza politica tra DC e PCI successivamente alle elezioni anticipate che erano state provocate proprio da una iniziale volontà di rinviare la consultazione referendaria. Nel caso del 2009 vi fu una scelta deliberata di abbinare il voto sui quesiti referendari in materia elettorale (tesi alla modifica della legge elettorale alla in vigore nel senso di: attribuire il premio di maggioranza alla lista più votata, eliminando la possibilità di attribuirlo a una coalizione di liste; impedire le candidature multiple) al secondo e “più estivo” turno delle elezioni amministrative. Su questa seconda vicenda v., con toni condivisibilmente assai critici, P. CARNEVALE, *Habemus diem. “Minima moralia” su tempo, referendum, legge e legalità offesa*, in *Forum costituzionale*, 5 maggio 2009.

³² Ordine del giorno del deputato Iezzi (Lega) A.C., XVIII leg., 9/3431-AR/152, approvato nel corso della seduta del 22 febbraio 2022 (A.C. XVIII leg., res. sten. 22 febbraio 2022, p. 36).

³³ Cfr. A.C. XVIII leg., res. sten. 21 febbraio 2022, p. 49.

³⁴ Nel dettaglio: 372 voti favorevoli, 7 contrari e 1 astenuto.

3.1. *La prospettiva della Corte costituzionale...*

Se la dimensione temporale dello svolgimento della consultazione referendaria è stata attratta, di fatto, nella disponibilità del legislatore (e, oltre a opportune critiche in dottrina, non si è sviluppato alcun contenzioso in proposito), sul merito della concorrenza tra il legislatore parlamentare e l'abrogazione referendaria è possibile avere coordinate più precise, a partire dalla stessa sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale.

Da questa pronuncia, infatti, emergono alcuni punti fermi assai utili in questa sede. In primo luogo, vi è una chiara affermazione di conferma circa la inesauribilità e continuità della funzione legislativa parlamentare (che non viene interrotta, alterata o sospesa da alcuna delle fasi del procedimento referendario)³⁵. In secondo luogo, e di conseguenza, si afferma la conservazione della permanente potestà legislativa in capo alle Camere, indipendentemente dai contenuti oggetto delle iniziative referendarie³⁶. Emerge tuttavia una inedita categoria, la «sensibilità politica»³⁷ (*sic!*) a cui la Corte richiama il Parlamento rispetto alla possibile interferenza con iniziative referendarie *in itinere*. Infine, vi è la fissazione di un limite alla possibilità per il Parlamento di disporre della funzione legislativa rispetto alla concorrenza referendaria, in quanto «la garanzia costituzionale del potere referendario non è conciliabile [con una sottoposizione dello stesso alla] piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario»³⁸.

Approfondendo quanto appena ricostruito, è noto che, nella

³⁵ Così il terzo capoverso del §1 del cons. in dir.: «la funzione legislativa ordinaria è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente».

³⁶ Ivi: «Né si può dire che l'esercizio di tale funzione debba essere bloccato per l'intero corso del procedimento referendario, in quanto gli oggetti delle richieste di *referendum* sarebbero attratti nell'esclusiva disponibilità del corpo elettorale. Al contrario, l'assunto non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo; né corrisponde alla stessa ragion d'essere dell'istituto del *referendum* abrogativo».

³⁷ Sempre al §1 del cons. in dir., ma al sesto capoverso: «il rispetto delle esigenze che i promotori ritengono lese non pone problemi di legittimità delle leggi, di cui questa Corte possa darsi carico, ma resta demandato alla *sensibilità politica* del Parlamento; tanto più che le indagini sui pretesi vizi delle leggi sopraggiunte ad innovare la disciplina sottoposta al voto popolare, dopo che la consultazione fosse stata indetta, eccedono i limiti dell'attuale giudizio, quali sono stati definiti dall'ordinanza di rinvio» (corsivo aggiunto).

³⁸ §2 del cons. in dir., terzo capoverso.

giurisprudenza costituzionale, il rapporto tra la stessa Corte costituzionale e il legislatore si giochi spesso intorno alla categoria della *discrezionalità* legislativa³⁹. Diversamente, nella ricostruzione fatta propria dalla Corte costituzionale in materia di *referendum*, la categoria della «discrezionalità» non emerge. La preoccupazione è quella di escludere la piena disponibilità del *referendum* da parte del Parlamento non tanto nel *quando* ma anche sull'*an* e sul *quid*, rimettendosi però alla *sensibilità* di quest'ultimo (per altro, aggettivata in senso «politico»⁴⁰) quanto al coordinamento con le esigenze dei promotori⁴¹. A quanto consta, è questo l'unico caso in cui la Corte costituzionale ha fatto ricorso alla locuzione «sensibilità politica», riferita al Parlamento, in motivazione⁴². Si tratta evidentemente di una categoria non giuridica, alla quale la Corte costituzionale ricorre al fine di effettuare non tanto un monito, quanto una sorta di auspicio a che il Parlamento tenesse in considerazione le esigenze dei promotori del *referendum*.

3.2. ... e quella del Parlamento

Guardando alle regole che disciplinano il procedimento legislativo, l'appello della Corte costituzionale alla «sensibilità politica» del Parlamento rispetto alle esigenze referendarie non sembra essere stato raccolto.

³⁹ Sul tema, da ultimo, v. lo studio di A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Napoli, 2023.

⁴⁰ In dottrina la categoria della «sensibilità *politica*» è stata piuttosto riferita alla Corte costituzionale nella sua attività interpretativa (C. PANZERA, *Interpretare. Manipolare. Combinare. Una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli, 2013, p. 87 s., spec. p. 94), ovvero come tratto distintivo di questa rispetto ai giudici comuni (C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del Costituente*, Milano, 1979, p. 188). Diversamente, al Parlamento è stato fatto richiamo a osservare una certa «sensibilità *costituzionale*» (o *istituzionale*), in particolare rispetto al «seguito» da dare alle pronunce della Corte (v. A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione*, cit., p. 114, con riferimenti anche a G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, p. 498).

⁴¹ Non dissimili risultano gli appelli alla considerazione delle ragioni di «opportunità politica» rivolti al legislatore parlamentare relativamente al rispetto della volontà referendaria precedente, da parte della dottrina che non riconosce il «plusvalore democratico» della consultazione popolare, ponendola sullo stesso piano dell'intervento parlamentare (es. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, spec. p. 66 s.).

⁴² ... escludendo un recente riferimento nella sent. n. 168 del 2021, tuttavia in un passaggio in cui si cita testualmente la difesa regionale.

Infatti, l'eventuale pendenza di richieste di *referendum* abrogativo non è in alcun modo presa in considerazione né nella fase di iniziativa, né successivamente all'ammissione del quesito o finanche all'indizione della consultazione. Non se ne fa menzione nell'art. 79 del regolamento della Camera, che pure è assai ricco di elementi da porre all'attenzione delle Commissioni permanenti in sede di istruttoria legislativa⁴³. Né è rinvenibile in alcun passaggio delle due Circolari "gemelle" dei Presidenti delle Camere sull'istruttoria nelle Commissioni emanate nel 1997⁴⁴. Al limite, se ne trova traccia nei dossier di documentazione prodotti dalle strutture amministrative a supporto del lavoro parlamentare, ma – almeno a quanto risulta – solo nella fase successiva al giudizio di ammissibilità⁴⁵.

Insomma, né dal punto di vista delle regole procedurali, né dal punto di vista dell'attività amministrativa a supporto, si trovano specifiche attenzioni al coordinamento tra l'attività legislativa parlamentare e le richieste di *referendum* pendenti.

Si tratta di una circostanza paradossale. Più di una volta le sorti di una legislatura sono state determinate dalla prospettiva di svolgimento

⁴³ Può essere utile ricordare che, a norma dell'art. 79 reg. Cam., le Commissioni in sede referente sono chiamate ad analizzare le proposte di legge al loro esame, avendo in particolare considerazione: «a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.».

⁴⁴ La lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni, emanata in identico testo dai due Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997, al punto 3), indica i contenuti per la «Completezza della istruttoria legislativa». Ebbene, nel lungo elenco, in gran parte sovrapponibile a quanto poi trasposto nell'art. 79 reg. Cam. e già richiamato *supra*, non vi è alcun richiamo al *referendum* (per altro, né nel senso di verificare l'attivazione di richieste abrogative popolari sulla materia oggetto del procedimento, ma neanche al fine di verificare se in passato la materia che si intende disciplinare era già stata oggetto di abrogazioni referendarie tentate o riuscite).

⁴⁵ V. il dossier di documentazione predisposto congiuntamente dai Servizi studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in relazione all'A.C. 2681, XVIII leg., dal titolo *Riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura - Gli emendamenti del Governo all'A.C. 2681: sintesi e testo a fronte*, all'interno del quale, prodotto in data 4 marzo 2022, si riporta la pendenza di un quesito referendario in relazione agli artt. 3 e 31 del testo in discussione (<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/testi/gi0141b.htm>).

di consultazioni referendarie, giungendo anche a scioglimenti anticipati proprio al fine di rinviare temporalmente il voto da parte dei cittadini: così è stato per il primo scioglimento anticipato di entrambe le Camere, quello del 1972⁴⁶, ma poi successivamente nel 1987⁴⁷. Inoltre, nel 1976, il rinvio dei *referendum* pendenti non fu l'unico motivo ma comunque contribuì al quadro che determinò lo scioglimento anticipato. Invece, se – come è fisiologico – la legislatura continua mentre il procedimento referendario fa il suo corso, le regole del procedimento legislativo sono del tutto indifferenti a esso.

4. *La prassi della primavera 2022 rispetto ai tre quesiti referendari sull'ordinamento giudiziario*

Conviene ora concentrarsi specificamente sulla tornata referendaria del 2022, e in particolare sulle sovrapposizioni tra i tre quesiti in materia di giustizia e i contenuti della riforma dell'ordinamento giudiziario che era contemporaneamente all'esame delle Camere (A.C. 2681, XVIII leg., poi A.S. 2595, XVIII leg.).

È possibile sintetizzare in tabella tali sovrapposizioni:

<i>n. quesito</i>	<i>Argomento</i>	<i>Decisione della Corte cost.</i>	<i>Articolo dell'A.C. 2681</i>
#3	Separazione delle carriere	58/2022	1, 10 e 12
#4	Consigli giudiziari	59/2022	3
#5	Elezioni CSM	60/2022	31 ⁴⁸

Ulteriori due quesiti, sempre in materia di giustizia, intervenivano poi su aspetti diversi (incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e

⁴⁶ Per una analitica ricostruzione del dibattito dell'epoca, anche in relazione alle diverse possibili interpretazioni dell'art. 34 della legge n. 352 del 1970 e alle possibili conseguenze di una diversa successione tra decreto di indizione del *referendum* e decreto di scioglimento anticipato delle Camere, si v. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica*, Bologna, 2022, p. 45 s.

⁴⁷ Sulla possibilità che lo scioglimento anticipato finalizzato al rinvio del *referendum* costituisca oggetto di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato si v., criticamente, P. CARNEVALE, *Scioglimento anticipato e slittamento del referendum. Il conflitto di attribuzioni serve a qualcosa?*, in *Forum costituzionale*, 2008.

⁴⁸ Poi divenuto art. 33 della legge n. 71 del 2022.

di governo; custodia cautelare⁴⁹) e non ricompresi nel richiamato disegno di legge governativo. Sembra tuttavia opportuno non analizzarli in questa sede, se non per meri cenni, in quanto nessuno dei due presenta una interazione diretta con il procedimento legislativo parlamentare⁵⁰. Il tema della custodia cautelare, invero, era oggetto di attenzione in relazione ad atti normativi in corso di predisposizione, ma in quanto ricompreso nella delega già conferita con legge n. 134 del 2021. Dunque, in quella fase veniva in rilievo l'attività governativa finalizzata alla predisposizione dei conseguenti provvedimenti attuativi, poi intervenuti con il decreto legislativo n. 150 del 2022. Ma appunto, alla luce del *focus* specifico del presente contributo, sembra opportuno tralasciare tali aspetti della produzione normativa governativa, quandanche vertente su temi oggetto di iniziative referendarie pendenti.

Tornando quindi alle vicende dell'A.C. 2681, XVIII leg., è utile richiamare, anche sommariamente, alcuni elementi dell'*iter* di discussione del disegno di legge.

Il testo era stato presentato dal secondo Governo Conte⁵¹ e risultava già incardinato, alla Camera presso la II Commissione Giustizia, prima della formazione del Governo Draghi, che è subentrato mentre l'*iter* era ancora alle battute iniziali⁵² e le iniziative referendarie erano ancora di là da venire a definizione.

Come sempre più spesso avviene da diverse legislature, il provvedimento è stato approvato dopo solo due passaggi parlamentari⁵³ (prima da parte della Camera, poi del Senato), con l'esame presso la Camera che ha

⁴⁹ Si tratta, nell'ordine, dei quesiti nn. 1 e 2, mentre un ulteriore quesito in materia di responsabilità civile diretta dei magistrati è stato dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 49 del 2022.

⁵⁰ In realtà, su entrambi i temi sono stati presentate dal deputato Turri (Lega) proposte emendative riferite all'A.C. 2681, XVIII leg., dichiarate inammissibili per estraneità di materia (v. la dichiarazione del Presidente della Camera in A.C., XVIII leg., res. sten. 21 aprile 2022, p. 4). Si tratta, nel dettaglio, degli emendamenti 6.0200 sui presupposti delle misure cautelari personali e 20.0200, teso all'abrogazione del decreto legislativo n. 235 del 2012 in tema di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche di governo.

⁵¹ L'iniziativa governativa risulta assegnata alla II Commissione in data 6 ottobre 2020.

⁵² Il 13 febbraio 2021, giorno del giuramento del Governo Draghi, la Commissione Giustizia della Camera aveva svolto solo quattro sedute di discussione generale e non si era ancora proceduto nemmeno alla scelta dell'iniziativa governativa in qualità di testo base per il prosieguo dell'esame (cosa che sarebbe avvenuta solo il 21 aprile 2021).

⁵³ Su questa tendenza estremamente problematica e, purtroppo, in qualche modo avallata dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 60 del 2020, si v. S. LEONE, *Un "Parlamento per metà", tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, p. 327 s.

coperto l'intero arco temporale nel quale sono avvenute l'iniziativa, la raccolta di firme, le delibere dei Consigli regionali, i giudizi di legittimità delle richieste e di ammissibilità dei quesiti, nonché la massima parte del periodo di campagna referendaria in senso stretto; l'esame si è poi concluso alla fine del mese di aprile 2022⁵⁴.

Il testo è stato quindi trasmesso al Senato, presso la cui 2^a Commissione Giustizia è stato immediatamente incardinato. Le fasi di avvio si sono svolte molto rapidamente, con l'esaurimento della discussione generale e la fissazione del termine per il deposito degli emendamenti a fine maggio⁵⁵. Non si sono avuti ulteriori avanzamenti procedurali (né è avvenuta la pubblicazione del fascicolo degli emendamenti) fino al voto sui quesiti referendari, tenutosi domenica 12 giugno 2022. Già il venerdì precedente, tuttavia, era stata diramata la convocazione per la seduta della 2^a Commissione per il lunedì successivo (che ordinariamente non costituisce giorno di lavoro per le Commissioni del Senato). Superata l'incognita del risultato referendario, è stato finalmente pubblicato il fascicolo degli emendamenti e se ne è svolto l'esame, concludendo con il conferimento del mandato al relatore sul testo proveniente dalla Camera nel giro di due sedute. Infine, sempre nei giorni immediatamente successivi, l'esame in Assemblea è stato particolarmente rapido: due sedute, il 15 e il 16 giugno, per la discussione generale, la reiezione di tutti gli emendamenti e l'approvazione finale. Insomma, dopo mesi di lavori alla Camera, nel mese precedente al *referendum* sono stati compiuti tutti i passaggi intermedi in sede referente al Senato, per poi concludere l'*iter* nel corso della settimana immediatamente successiva al voto referendario.

Da un punto di vista sostanziale, l'accordo politico sui contenuti della legge era praticamente già chiuso sin dal termine dell'esame presso la Commissione referente alla Camera dei deputati, dove si era rimasti con l'intesa che quello sarebbe stato l'unico passaggio parlamentare "decisivo",

⁵⁴ Vista la lunghezza dell'arco temporale considerato dall'esame in sede referente, non è possibile trovare indicazioni utili nemmeno nel parere reso da parte del Comitato per la legislazione, che di solito è organo assai più sensibile ai profili di interazione tra fonti del diritto (si consideri, ad esempio, l'utilizzo costante da parte del Comitato della legge n. 400 del 1988 quale parametro di valutazione, al di là di quello che può essere la valenza di quest'ultima in sede di giudizio di legittimità: cfr. V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, LUISS SoG Working paper n. 48/2018). Tale parere è stato infatti reso il 12 maggio 2021, quando era ancora in corso l'esame referente e il procedimento di richiesta referendaria era ancora nella fase della raccolta delle sottoscrizioni.

⁵⁵ Il termine, fissato alle ore 19 del 23 maggio 2022, è stato stabilito nel corso della seduta del 18 maggio precedente.

secondo la pratica ormai invalsa del c.d. “monocameralismo di fatto”⁵⁶.

Nei resoconti delle discussioni è possibile rinvenire sporadici richiami alle iniziative referendarie, pressoché unicamente da parte di rappresentanti dei gruppi parlamentari di centrodestra.

In Commissione alla Camera, nel corso della discussione generale in fase referente, si possono individuare una prima menzione (rapidissima) già appena dopo i giudizi di legittimità delle richieste⁵⁷ e poi una ulteriore in primavera, per altro tesa a manifestare disaccordo per la scarsa incisività in tema di valutazione dei magistrati rispetto ai contenuti del provvedimento in discussione, e la contestuale «soddisfazione per il fatto che imminenti *referendum* in materia di giustizia consentiranno ai cittadini di esprimersi direttamente»⁵⁸. Riferimenti più ampi e puntuali si trovano poi più avanti, sempre in Commissione alla Camera, nel corso dell’esame delle proposte emendative, in occasione del quale sono rinvenibili richiami espliciti all’aderenza tematica di singole proposte ai quesiti referendari⁵⁹, nonché auspici a che l’approvazione di emendamenti di segno opposto agli obiettivi propri dei quesiti referendari non fosse di ostacolo al loro svolgimento⁶⁰. Anche in sede di dichiarazioni di voto finale vi sono stati generali apprezzamenti per la salvaguardia dello svolgimento del *referendum*, nonostante i contenuti non coincidenti con il disegno di legge in discussione⁶¹.

Nel corso del dibattito in Assemblea, come di norma avviene, i toni degli

⁵⁶ Oltre al contributo di S. LEONE citato a nota 52, si considerino, almeno, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, 2017, spec. p. 199 s.; M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione*, in *Nomos*, 3/2021, p. 8 s.; I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, p. 88 s.

⁵⁷ V. l’intervento della deputata Bisa (Lega) in A.C., XVIII leg., II Commissione, res. somm. 2 dicembre 2021, p. 18.

⁵⁸ Così la deputata Varchi (FdI) in A.C., XVIII leg., II Commissione, res. somm. 6 aprile 2022, p. 193.

⁵⁹ È il caso dell’emendamento 1.10 Varchi e altri, teleologicamente coincidente con il quesito n. 3, come sottolineato dalla deputata Bisa (Lega) in A.C., XVIII leg., II Commissione, res. somm. 13 aprile 2022, p. 64. V. poi anche nel dibattito in Assemblea l’intervento del deputato Vitiello (IV) in relazione all’emendamento 2.210 Annibaldi, sempre in relazione al quesito n. 3, in A.C., XVIII leg., res. sten. 21 aprile 2022, p. 29.

⁶⁰ Sempre in tema di separazione delle carriere, v., *ivi*, p. 82-83, l’intervento della deputata Bartolozzi (Misto) in relazione alla riformulazione dell’emendamento 10.11. (di opinioni diverse ma sempre mettendo in relazione lo stesso emendamento e il quesito n. 3, appena di seguito, gli interventi dei deputati deputato Ferri (PD) e Vitiello (IV)).

⁶¹ V. gli interventi dei deputati Zanettin (FI) e Bartolozzi (Misto) in A.C., XVIII leg., II Commissione, res. somm. 14 aprile 2022, rispettivamente pp. 26 e 28.

interventi hanno assunto contenuti più marcatamente propagandistici, con rivendicazioni di anticipazione del tema nell'iniziativa referendaria (da parte della Lega)⁶² e richiami a una unità di coalizione politica, sul tema concorde con i quesiti referendari, nonostante la divisione del centrodestra tra Forza Italia e Lega, che sostenevano il Governo Draghi, e Fratelli d'Italia, che si collocava all'opposizione⁶³.

Dello stesso tono sono gli interventi nel corso del dibattito, seppure molto ridotto nei tempi, al Senato⁶⁴. La lettura data dai singoli esponenti politici al voto referendario di pochi giorni prima è stata molta diversa, da chi ha voluto cogliere nel mancato raggiungimento del *quorum* un segnale di insoddisfazione per l'accordo politico raggiunto in Parlamento e chi invece ha sottolineato la non indifferente partecipazione e i risultati differenziati nel rapporto tra «sì» e «no» tra i diversi quesiti.

Ad ogni buon conto, è evidente che il dibattito parlamentare sul disegno di legge in materia di ordinamento giudiziario è stato fortemente influenzato, ma esclusivamente da un punto di vista politico, dal parallelo avanzamento del procedimento referendario. Anzi, riguardando la vicenda *a posteriori*, sembra essere stato un perfetto banco di prova, autoprodotta all'interno della coalizione di centrodestra, per ricompattare le proprie identità politiche ben prima delle dimissioni del governo Draghi e in vista del termine della legislatura.

5. Una digressione “*what if*”: e se i quesiti avessero avuto esito valido e positivo?

Volendo ragionare, se non altro a futura memoria: ma cosa ne sarebbe stato del procedimento parlamentare in parola, se i quesiti referendari avessero raggiunto il *quorum* di validità e la maggioranza degli elettori si fosse espresso per l'abrogazione?

La risposta a questo interrogativo è meno semplice di quanto potrebbe apparire a una considerazione superficiale, e richiede un confronto puntuale tra i singoli quesiti e i contenuti del disegno di legge allora all'esame delle Camere. Questo perché la giurisprudenza costituzionale ha teso a sottolineare l'esistenza di un qualche «vincolo derivante

⁶² V. l'intervento della deputata Tateo (Lega) in A.C., XVIII leg., res. sten. 19 aprile 2022, p. 14.

⁶³ V., *ivi*, gli interventi dei deputati Pittalis (FI) e Mollicone (Fdi), rispettivamente a pp. 22 e 35.

⁶⁴ A.S., XVIII leg., res. somm. 15 giugno 2022, *passim*.

dall'abrogazione referendaria», specie ove tra l'esito della consultazione popolare e il nuovo intervento normativo parlamentare non vi fosse un mutamento «né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto»⁶⁵. E, nell'ipotesi che si discute, il Parlamento sarebbe stato chiamato a intervenire, letteralmente, poche ore dopo la proclamazione dei risultati del *referendum*.

Bisogna dunque chiedersi in concreto se e quali sarebbero stati i vincoli in ipotesi emergenti dal voto popolare che avrebbero fatto sorgere criticità in vista della conclusione dell'*iter* parlamentare.

Anzitutto, i quesiti devono essere confrontati con il testo dell'A.C. 2681, XVIII leg., da un punto di vista teleologico, ossia rispetto alla coincidenza o meno delle finalità referendarie con quelle dell'iniziativa governativa all'esame del Parlamento. Da questo punto di vista, solo il quesito n. 5 (relativo alla disciplina elettorale del CSM, abrogativo delle sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle candidature per i magistrati) era perfettamente coincidente con i contenuti del disegno di legge; il quesito n. 4 (sulla composizione dei Consigli giudiziari per le verifiche di professionalità dei magistrati) risultava solo parzialmente "accolto" nel testo in corso d'esame, in quanto questo apriva le procedure di valutazione agli avvocati, ma non anche ai professori universitari, come richiesto dai promotori del *referendum*. Infine, rispetto ai propositi del quesito n. 3 (relativo alla abrogazione totale delle norme circa il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, e viceversa) il testo all'esame del Parlamento mostrava significativamente differenze, in quanto era sì limitativo della possibilità di passaggio di funzioni, ma manteneva in ogni caso tale possibilità almeno per una singola occasione nel corso della carriera.

Dunque, l'eventuale esito valido e positivo dei *referendum* avrebbe comportato per il Parlamento una necessità di rivedere il testo, almeno nel senso di modificarne i contenuti dando pieno "seguito" alle finalità dei quesiti nn. 3 e 4.

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 199 del 2012, il §5.2.2. in dir. In commento alla quale si v. G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in *Consulta online*, 2012; M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in *Forum costituzionale*, 26 settembre 2012; F. MERLONI, *Una sentenza chiara sull'aggiornamento del referendum, poco utile per il definitivo assetto della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Le Regioni*, 2013, p. 211 s. La pronuncia sviluppa quanto già anticipato, in parte, nella precedente ord. n. 9 del 1997, nonché nella sent. n. 468 del 1990 (su cui v., criticamente, R. PINARDI, *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 2343 s., spec. p. 2345).

Al limite, si potrebbe ipotizzare un profilo di innovatività rispetto ai profili già decisi in casi analoghi in precedenza dalla Corte costituzionale, relativamente al fatto che i due ambiti non coincidenti con le finalità del *referendum* fossero interessati da deleghe legislative⁶⁶, e dunque, in senso stretto, non sarebbe stata immediatamente la legge parlamentare, a poca distanza dal pronunciamento popolare, a sovvertire l'esito di quest'ultima. Una simile eventualità sembrerebbe costituire tuttavia una forzatura, rispetto alla quale preme invece ribadire anche al legislatore delegato i vincoli che si impongono in generale a partire dal divieto di far rivivere la normativa abrogata⁶⁷. Inoltre, anche rimettendo la disciplina compiuta all'attuazione mediante decreti legislativi successivi, non poteva dirsi rispettata la volontà referendaria – in ipotesi – manifestata, alla luce dell'evidente contrasto tra i propositi dei quesiti nn. 3 e 4 e i principi e criteri direttivi contemplati dal disegno di legge agli artt. 1 e 3.

Dunque, e a maggior ragione, appare assai irragionevole la più volte sottolineata indifferenza del Parlamento (e delle regole del procedimento legislativo) per i procedimenti referendari in corso di svolgimento. Proprio nella richiamata primazia del legislatore parlamentare rispetto all'intervento referendario, è ingiustificabile, per il primo, il non tener in alcun conto delle diverse fasi del secondo⁶⁸, se non altro per non trovarsi "all'improvviso" menomato della propria capacità decisionale per il solo fatto di non aver considerato quanto stava per verificarsi, per altro all'interno dei tempi prestabiliti dalla legislazione ordinaria attuativa del *referendum*.

6. Conclusioni. Se il procedimento legislativo è indifferente al referendum, quest'ultimo può ben essere sfruttato per (ri)costituire maggioranze politiche alternative

Forse il 2022 non è una tappa troppo significativa per ridefinire vere e proprie nuove tendenze in tema di interazioni tra *referendum* abrogativo e procedimento legislativo da un punto di vista strettamente procedurale.

⁶⁶ Invece l'intervento sulla disciplina elettorale del CSM era operato direttamente, attraverso la tecnica della novellazione, con la sostituzione integrale dell'articolo 25 della legge n. 195 del 1958, da parte dell'art. 33 del disegno di legge.

⁶⁷ Così le sentt. nn. 32 e 33 1993.

⁶⁸ ... salvo programmare i tempi di discussione in modo da poter avanzare all'esito di un mancato raggiungimento del *quorum*.

Non sono emerse novità particolari o prassi singolari, anche se la conferma della piena indifferenza da parte delle regole del procedimento parlamentare per il parallelo avanzamento delle richieste referendarie già di per sé costituisce un elemento utile per una migliore comprensione del contesto istituzionale complessivo.

Ulteriore conferma è offerta, nel mutato contesto dei soggetti politici attuali, della subalternità dell'istituto referendario al circuito rappresentativo, mostrandone tuttavia una nuova prospettiva, ossia una vera e propria strumentalizzazione dell'istituto referendario, specie in prossimità della conclusione della legislatura, a fini di posizionamento delle forze politiche promotrici.

Non deve infatti sottovalutarsi che a farsi promotore delle iniziative referendarie in materia di giustizia non è stato solo un partito politico organizzato (e dunque di suo già presente nel sistema rappresentativo), ma un partito facente parte della maggioranza di governo. Certo, non si tratta di elementi del tutto nuovi. Per un verso, l'iniziativa referendaria da parte di partiti politici è stata caratterizzante di un'intera stagione della storia italiana⁶⁹: tuttavia, in quella fase tali iniziative erano caratterizzate da una provenienza di opposizione, oppure su temi per massima parte trasversali all'arco costituzionale (in particolare, nel caso del nucleare). Per un altro, è notorio che il primo – e storico – *referendum* abrogativo sulla cessazione degli effetti civili del matrimonio fu sollecitato proprio dall'allora partito di maggioranza relativa. Non è, dunque, neppure l'iniziativa di maggioranza a costituire un elemento di novità, anche perché le contingenze particolarissime del Governo Draghi – che aveva una maggioranza parlamentare amplissima e quasi unanime⁷⁰ – potrebbero forse ridimensionare tale circostanza, o magari conferirle una dimensione maggiormente congiunturale.

Ciò che invece sembra costituire un inedito è che il conseguimento dell'abrogazione delle disposizioni oggetto dei tre quesiti proposti non era assolutamente al centro della preoccupazione dei soggetti promotori, anche in ragione della consapevolezza per cui il medesimo fine sarebbe stato raggiunto nell'ambito di contemporanei procedimenti parlamentari. Il fine sembra essere stato, in definitiva, quello della prospettiva di

⁶⁹ È quella che A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum...*, cit., p. 87 s. definisce la «stagione partitica» dei *referendum*, relativamente alle iniziative degli anni '80, promosse prima da Democrazia proletaria (su temi giuslavoristici, che tuttavia non superarono il vaglio di ammissibilità), poi dal Partito comunista (sulla scala mobile) e, infine, dai partiti laici (sulla c.d. «giustizia giusta», il nucleare e la caccia).

⁷⁰ ... con la sola, ma significativa, eccezione di Fratelli d'Italia...

ricostituzione di una identità di coalizione – pur con qualche significativo “appoggio esterno”⁷¹ – che proprio il quadro anomalo del Governo Draghi aveva alterato. E dunque lo scopo dell’iniziativa referendaria aveva tutt’altre ambizioni, che devono considerarsi poi raggiunte alla luce dell’esito elettorale dell’autunno successivo.

Conferma questo atteggiamento del tutto strumentale anche la scelta, davvero poco comprensibile altrimenti, di depositare le richieste referendarie deliberate dai Consigli regionali con maggioranze di centro-destra⁷² e non anche le iniziative popolari conseguite a seguito della raccolta di sottoscrizioni⁷³. Il risultato di questo comportamento è stato quello di ridurre il novero dei soggetti formalmente promotori dei quesiti, precludendo l’accesso a ulteriori finanziamenti che avrebbe condotto a una campagna referendaria più ampia e partecipata, allontanando così le possibilità di raggiungimento del *quorum* strutturale.

Insomma, volendo trarre dalla tornata referendaria del 2022 qualche elemento caratterizzante per leggere il punto di evoluzione dei rapporti tra istituto referendario e circuito rappresentativo-parlamentare, sembra potersi segnalare la completa strumentalizzazione del primo a vantaggio del secondo, nell’ambito di una quasi ostentata consapevolezza di impossibilità di raggiungimento del *quorum* (se non proprio della volontà di mancarlo). Più che una evoluzione, forse, può considerarsi una non trascurabile involuzione dell’uso dell’istituto, rispetto alla quale dovrebbero forse rimeditarsi le regole di attivazione della consultazione nel segmento finale della legislatura, in modo da evitare in futuro il ripetersi di un suo simile, completo, asservimento a dinamiche interne al sistema politico.

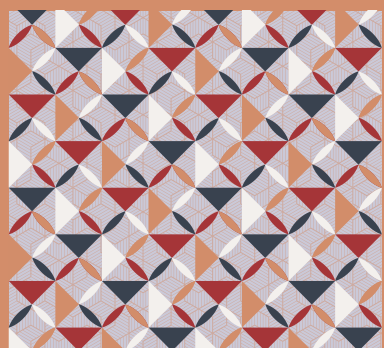
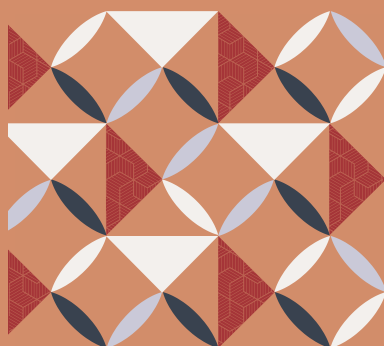
⁷¹ Hanno concorso al sostegno delle iniziative referendarie non solo tutti i partiti della coalizione di centrodestra (che avrebbe poi vinto le elezioni dell’autunno 2022), ma anche il Partito radicale, Italia Viva e singoli (ma influenti) esponenti del Partito democratico, da Goffredo Bettini a Giorgio Gori.

⁷² In particolare: Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte.

⁷³ Descrive questa scelta in termini di *coup de théâtre* A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum...*, cit., p. 509, ricostruendo poi analiticamente le possibili ragioni alla base della scelta, tra cui l’ipotesi di un mancato raggiungimento del numero di sottoscrizioni richiesto.

IL REFERENDUM ABROGATIVO DOPO LA TORNATA DEL 2022

NUOVE TENDENZE E NODI IRRISOLTI



a cura di
Daniele Chinni, Leonardo Pace

46

Collana

L'Unità del Diritto



Roma TIE-Press
2024



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

IL REFERENDUM ABROGATIVO DOPO LA TORNATA DEL 2022

NUOVE TENDENZE E NODI IRRISOLTI

a cura di
Daniele Chinni, Leonardo Pace

46

L'Unità del Diritto
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



Roma TrE-Press
2024

Indice

DANIELE CHINNI e LEONARDO PACE, <i>A mo' di introduzione. Le ragioni di un seminario</i>	11
PAOLO CARNEVALE, <i>Il referendum abrogativo oggi. Qualche considerazione introduttiva</i>	21
ANNA ALBERTI, <i>L'iniziativa referendaria tra modifiche normative e protagonismo dei Consigli regionali</i>	37
GIOVANNI PICCIRILLI, <i>I quesiti referendari ignorati. Il procedimento legislativo durante la campagna referendaria</i>	53
ELISA OLIVITO, <i>Omogeneità e manipolatività dei quesiti referendari nella giurisprudenza costituzionale. Parabola discendente o corto circuito?</i>	77
CORRADO CARUSO, <i>La ragione referendaria e i suoi giudici</i>	101
GIOVANNI SERGES, <i>Il referendum inaridito</i>	135
<i>Notizie sugli autori</i>	145